

საქართველოს სოციალური დაცვის სისტემის მზადების შეფასება

გაეროს ბავშვთა ფონდი
მაისი, 2020

სარჩევი

1. შესავალი	3
1.1 კვლევის ჩატარების საფუძველი და დასაბუთება.....	3
1.2 კვლევის მიზნები.....	4
1.3 მეთოდოლოგია.....	5
2. შეფასების მიგნებების შეჯამება	6
მოდული 1: აღწერა.....	6
მოდული 2: მონაცემები და ფაქტები.....	12
მოდული 3: პოლიტიკის, კანონმდებლობისა და ფინანსების მზაობა.....	14
მოდული 4: პროგრამის დიზაინის მზაობა.....	17
მოდული 5: პროგრამის ადმინისტრირების მზაობა.....	19
მოდული 6: გაეროს ბავშვთა ფონდის საქართველოს ოფისის მზაობა.....	22
3. საქართველოს მთავრობის გეგმა გადაუდებელი სოციალური დახმარებების გაცემაზე: ძლიერი და სუსტი მხარეები	25
3.1 ანალიზის ობიექტი.....	25
3.2 დაგეგმილი სოციალური ტრანსფერების ანალიზი.....	29
4. რეკომენდებული ქმედებები.....	34

1. შესავალი

1.1 კვლევის ჩატარების საფუძველი და დასაბუთება

გაეროს ბავშვთა ფონდის მიერ წინამდებარე კვლევის ინსტრუმენტის შემუშავება, პასუხია ჰუმანიტარულ და განვითარების სფეროებში სოციალური დაცვის გაძლიერების მნიშვნელობის აღიარებაზე. შოკები და კატასტროფები სულ უფრო ხშირდება და ძლიერდება. ამის მაგალითია ამჟამინდელი COVID-19 პანდემია, რამაც მსოფლიოში ასობით ათასი ადამიანის სიკვდილი და გლობალური ეკონომიკის გაჩერება გამოიწვია. ამ კონტექსტში საჭირო გახდა, რომ „ბიზნესის ჩვეულებრივი გზით კეთების“ მიდგომა შეიცვალოს გადაუდებელი დახმარების პროგრამების შექმნითა და ადმინისტრირებით (პარალელური სისტემების საშუალებით განხორციელებული მოკლევადიანი, ცალკეული, ავტონომიური ქმედებები) და დამყარდეს კავშირები გადაუდებელ დახმარებას, კატასტროფების რისკების მართვასა და განვითარების პროგრამებს შორის, რათა კრიზისის გამომწვევ მიზეზებს მოჰყვეს უფრო ეფექტიანი რეაგირება, შეიქმნას მოქნილი სისტემა და პასუხი გაეცეს კრიზისის ზონებში მყოფი მოსახლეობის საჭიროებებს.¹

2016 წელს გაეროს ბავშვთა ფონდმა და სხვა აქტორებმა შეათანხმეს საკვანძო კოლექტიური ვალდებულებები ჰუმანიტარული ფულადი ტრანსფერების (HCT) მასშტაბის, მოცულობისა და ხარისხის გაზრდის შესახებ.² ამ კონტექსტში სულ უფრო მზარდია ინტერესი საგანგებო სიტუაციების დროს დახმარების გასაწევად სოციალური დაცვის ეროვნული პროგრამებისა და იმ სისტემების მართვის მიმართ, რომლებიც საფუძვლად უდევს მათ, ასევე იმ გზებისადმი, რომლებმაც უნდა უზრუნველყონ სოციალური დაცვის სისტემების უკეთ მხარდაჭერა, რათა მათ მეტად უპასუხონ არსებულ შოკებს.

სოციალური დაცვა რამდენიმე ფაქტორის გამო მიიჩნევა პოტენციურად კარგ გადაწყვეტად ჰუმანიტარულ და განვითარების პროექტებს შორის არსებული დაყოფის გასამთლიანებლად. სოციალური დაცვა შინამეურნეოებს რისკების მართვაში ეხმარება და აძლიერებს კატასტროფების მიმართ მოწყვლადი შინამეურნეოების მოქნილობას, რაც აფერხებს მათ სიღარიბეში გადასვლას და ამცირებს ბავშვებზე უარყოფით ზეგავლენას. გადაუდებელი დახმარებისა (ჰუმანიტარული ფულადი დახმარების სახით) და სოციალური დაცვის პროგრამების (მონეტარული სოციალური ტრანსფერების სახით) დიზაინსა და განხორციელების გზებს შორის საერთო ნიშნებიც იკვეთება. მიუხედავად იმისა, რომ მტკიცებულებები ჯერ კიდევ გამოვლენის პროცესშია, გადაუდებელი რეაგირებისთვის ეროვნული სოციალური ტრანსფერების სისტემების მხარდასაჭერი ქმედებები (გაეროს ბავშვთა ფონდისა და სხვათა მიერ) გვაძლევს საშუალებას, ვივარაუდოთ, რომ სწორად განხორციელების შემთხვევაში, ამ მიდგომას აქვს პოტენციალი, გააძლიეროს კატასტროფების მიმართ მედეგობა, გააუმჯობესოს რეაგირების სისწრაფე, შეკვეცოს გადაუდებელი დახმარების

¹ მაგალითად – 2016 წლის „Grand Bargain“ ვალდებულებები, დევნილებისა და მიგრანტების შესახებ ნიუ ორკის 2016 წლის დეკლარაცია.

² აქ შედის მსოფლიო ჰუმანიტარულ შეხვედრაზე აღებული „Grand Bargain“ ვალდებულებები; ECHO-ს 10 პრინციპი მულტი-დანთხმულების ფულის (Multi-Purpose Cash – MPC) მიღებაზე; უმაღლესი დონის პანელის (High-Level Panel’s) ანგარიშის რეკომენდაციები ჰუმანიტარულ ფულად ტრანსფერებზე; და Agenda for Humanity-ს მიწერ გამოცხადებული მოწოდება ქმედებებზე.

მიწოდების ხარჯები, შეამციროს დუბლირებები და ჩავარდნები და გააუმჯობესოს ქვეყნების შესაძლებლობა, მართონ კატასტროფები.³ ამავე დროს, ისევე როგორც ნებისმიერი პროგრამის მიდგომისას, იქნება გამოწვევები, რომლებსაც სჭირდება რეაგირება. მაგალითად, სოციალური ტრანსფერების პროგრამებში შეიძლება რეალურად არ იყვნენ ჩართულები კატასტროფებისადმი ყველაზე მოწყვლადი პირები. მაშინ, როდესაც ეროვნული სისტემები მოუქნელია, პროცესები - ბიუროკრატიული, ხოლო სისტემები და ინსტიტუციები - შედარებით სუსტი, ან იქ, სადაც ნაკლები პოლიტიკური ნებაა, ეფექტიანი პროგრამებისთვის შეიძლება ბარიერები შეიქმნას. საჭიროა ქვეყნების სოციალური ტრანსფერების პროგრამების განხორციელების შესაძლო ფაქტორებისა და ბარიერების, ისევე როგორც მათი საჭიროების გამომწვევი მიზეზების კარგად გააზრება, რათა შესაძლებელი იყოს შოკების დროს ამ ინსტრუმენტების გამოყენების შესაძლებლობებზე ინფორმაციის ქონა და ამ ინტერვენციების განხორციელებისთვის ეფექტიანად მომზადება.

თავდაპირველად, შეფასების მოცემული ინსტრუმენტი შემუშავდა UNICEF ECARO-სთვის და მოხდა მისი პილოტირება რეგიონის ხუთ ქვეყანაში.⁴ მიღებული შედეგების გაანალიზებით შეიქმნა გლობალური ინსტრუმენტი, რომლის მიზანია, გაეროს ბავშვთა ფონდს დაეხმაროს კრიზისის დროს სოციალური დაცვის ეროვნული სისტემების საშუალებით ფულადი ტრანსფერების განხორციელების შესაძლებლობებისა და სირთულეების გააზრებაში. მზაობის შეფასების ჩატარება ქვეყნების ადგილობრივ წარმომადგენლობებს საშუალებას მისცემს, შეაფასონ შესაძლებლობებისა და სირთულეების განსხვავებები კონტექსტის მიხედვით, ასევე - სოციალური ტრანსფერების სისტემების მართვისა და გამოყენების გზები. ამას გარდა, ინსტრუმენტის საშუალებით განისაზღვრება ის შემთხვევებიც, როდესაც შოკებზე რეაგირებისთვის სოციალური დაცვა არ არის ვითარების შესაფერისი ქმედება.

1.2 კვლევის მიზნები

საქართველოში ჩატარებული წინამდებარე შეფასების მიზნები იყო:

- i. შოკებისა და კატასტროფების შედეგად დაზარალებული მოსახლეობისთვის საგანგებო ფულადი დახმარების გასაწევად საქართველოს სოციალური დაცვის სისტემის ზოგადი პოლიტიკური, ტექნიკური, ოპერაციული და საფინანსო შესაძლებლობების ან „მზაობის“ შეფასება.
- ii. საქართველოში COVID-19 პანდემიის საპასუხოდ საქართველოს მთავრობის მიერ შემუშავებული ანტიკრიზისული გეგმით გათვალისწინებული სოციალური დაცვის ზომების დადებითი მხარეებისა და შესაძლო პრობლემების შეფასება.
- iii. საქართველოს ოფისის შესაძლებლობების შეფასება, საქართველოს მთავრობას აღმოუჩინოს სხვადასხვა ტიპის მხარდაჭერა გადაუდებელი საჭიროებების დროს ფულადი სოციალური პოლიტიკის ღონისძიებების ჩამოყალიბებაში.

³ მაგალითად, როგორც ნაჩვენებია ნებაში UNICEF-ის ფულადი დახმარების პროგრამისა და თურქეთში WFP-ს გადაუდებელი სოციალური დაცვის შეფასებებში, ასევე, ფილიპინებზე UNICEF-ისა და WFP-ს პროგრამების შეფასებებში.

⁴ სომხეთი, ტაჯიკეთი, სერბია, უზბეკეთი და ყირგიზეთი.

1.3 მეთოდოლოგია

საპილოტე შეფასების ხელმძღვანელი იყო დიმიტრი გუგუშვილი (კონსულტანტი). შეფასება განხორციელდა გაეროს ბავშვთა ფონდის საქართველოს ოფისის სოციალური პოლიტიკის გუნდთან მჭიდრო თანამშრომლობით, რომელშიც შედიან თინათინ ბაუმი (სოციალური პოლიტიკის სპეციალისტი) და ნინო დავითაშვილი (სოციალური პოლიტიკის ოფიცერი). კვლევას მნიშვნელოვანი მხარდაჭერითა და რჩევებით დაეხმარა ლუიზა ლიპი - UNICEF ECARO-ს სოციალური პოლიტიკის სპეციალისტი. შეფასებაში შედიოდა შემდეგი საფეხურები:

- საქართველოში სოციალური დაცვისა და კატასტროფების რისკების მართვის (DRM) სპეციფიკის, ასევე UNICEF-ის როლისა და მიმდინარე აქტივობების გასარკვევად, ჩატარდა მეორადი მონაცემების სამაგიდე კვლევა, რასაც მოჰყვა კონსულტაციები UNICEF-ის საკვანძო პირებთან.
- ცხრილში 1 ჩამოთვლილ სხვადასხვა დაინტერესებულ პირებთან - საკვანძო ინფორმატორებთან - ჩატარდა „ონლაინ“ ინტერვიუები, რაც დაგვეხმარა, შეგვევსო ნაკლები ცოდნა ქვეყანაში სოციალური დაცვის კონკრეტული ასპექტებისა და კატასტროფების რისკების მართვის სისტემების შესახებ, ასევე, მიგვეღო სწორი ინფორმაცია საქართველოს მთავრობის მიერ ქვეყანაში ამჟამად განხორციელებული გადაუდებელი რეაგირების ქმედებებზე.
- უმაღლესი რანგის მენეჯერებსა და ეროვნული პროგრამის ოფიცერებს დაეგზავნათ თხოვნა, შეევსოთ მოკლე ინტერნეტ გამოკითხვა, რომელშიც შედიოდა კითხვები „შეფასების ინსტრუმენტის“ თავში ნ (გაეროს ბავშვთა ფონდის მზაობა) ჩამოთვლილი გადაუდებელი ფულადი ტრანსფერების განხორციელებისთვის ადგილობრივი ოფისის შესაძლებლობების შესახებ.
- „შეფასების ინსტრუმენტის“ საშუალებით მოგროვებული მონაცემები ერთობლივად გააანალიზეს კონსულტანტმა და სოციალური პოლიტიკის გუნდის წევრებმა.

შეზღუდვები:

საპილოტე კვლევები შედარებით არაყოვლისმომცველია და, როგორც წესი, არ იძლევა ექსტრემალური სიტუაციების ყველა ასპექტის გათვალისწინების შესაძლებლობას. თუმცა ის დიდი მასშტაბები, სიმწვავე და ხანგრძლივობა, რაც თან სდევს COVID-19 პანდემიით გამოწვეულ მდგომარეობას და წარმოადგენს მოცემული კვლევის ფოკუსს, ექსტრემალური სიტუაციების დროს სოციალური დაცვის ზომების ეფექტიანად გამოყენებაში საქართველოს მთავრობის შესაძლებლობის ძალიან სერიოზული ტესტია. შესაბამისად, მოცემული კვლევის შედეგად გაკეთებული დასკვნები, დიდი ალბათობით, მომდევნო წლებში შესაძლო შედარებით უფრო მცირე მასშტაბის ექსტრემალური სიტუაციების შემთხვევაშიც, ფასეული იქნება.

ცხრილი 1: საკვანძო ინფორმატორების სია

ორგანიზაცია	სახელი	როლი/ფუნქცია
საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო	თათია გვარამაძე	საპენსიო და სოციალური შემწეობის განყოფილების უფროსი
სოციალური მომსახურების სააგენტო	დიმიტრი ჩხეიძე	საინფორმაციო ტექნოლოგიების განყოფილების უფროსის მოადგილე
სოციალური მომსახურების სააგენტო	ნინო ოსეფაშვილი	უფროსი სოციალური აგენტი
მსოფლიო ბანკი	მადალენა ჰონორატი	სოციალური პოლიტიკის სპეციალისტი
OCHA	ნინო ლორთქიფანიძე	კატასტროფების სფეროში ეროვნული მრჩეველი
საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია	გიორგი ბობლიაშვილი	პოლიტიკის დაგეგმვის განყოფილების უფროსი
დონორთა კოორდინაციის სამსახური	თათია როგავა	ხელმძღვანელი
ეროვნული უშიშროების საბჭო	რუსუდან კახიშვილი	უფროსი მრჩეველი

2. შეფასების მიზნების შეჯამება

მოდული 1: აღწერა

კონტექსტი:

საქართველო საშუალოშემოსავლიანი ქვეყანაა და მისი მოსახლეობა შეადგენს 3.7 მილიონ ადამიანს.⁵ გაეროს ბავშვთა ფონდის კვლევის თანახმად, ქვეყანას გააჩნია სოციალური დაცვისა და გადაუდებელი დახმარების კარგად მოქმედი მექანიზმები – შინამეურნეობების 67% იღებს მინიმუმ ერთი სახის დახმარებას (ასაკობრივი პენსია, სოციალური პაკეტი, მიზნობრივი სოციალური დახმარება).⁶ სოციალურ დაცვაზე დახარჯული მთლიანი თანხა შეადგენს მშპ-ს 7%.⁷ სოციალური დახმარების ყოველი პაკეტისთვის აპლიკანტის მიერ დასაკმაყოფილებელი საჭირო კრიტერიუმები

⁵ საქსტატი (2020), მოსახლეობა და დემოგრაფია, <https://www.geostat.ge/en/modules/categories/316/population-and-demography>

⁶ გაეროს ბავშვთა ფონდი (2018), საქართველოში კეთილდღეობის მონიტორინგის კვლევა, 2017 წლის ანგარიში

⁷ საერთაშორისო სავალუტო ფონდი (2020) საქართველო: დანახარჯები მთავრობის ფუნქციონირების მიხედვით, <https://data.imf.org/regular.aspx?key=61037799>

მკაფიოდ არის განსაზღვრული შესაბამის კანონმდებლობაში. ყველა სოციალური ტრანსფერი (გარდა მუნიციპალური დახმარებებისა) ერთი ორგანოს - სოციალური მომსახურების სააგენტოს მიერ იმართება, რომელსაც კარგად აქვს განვითარებული მართვის საინფორმაციო სისტემა (MIS). სოციალური დახმარებების განაწილებაში შეფერხებები არ ყოფილა არც ადრე და არც COVID-19 კრიზისის დროს.

მმართველობა:

საქართველო საპარლამენტო წარმომადგენლობის დემოკრატიაა. აღმასრულებელი ძალაუფლება ეკუთვნის პრემიერ-მინისტრს, რომელიც არის მთავრობის მეთაური. სახელმწიფოს ნომინალური მეთაურია პრეზიდენტი, თუმცა მისი ფუნქციები საკმაოდ ლიმიტირებულია. ადმინისტრაციულად ქვეყანა დაყოფილია 10 რეგიონად, რომელშიც შედის 69 მუნიციპალიტეტი (ავტონომიური რესპუბლიკის ჩათვლით). აქ არ შედის ქვეყნის ორი ნაწილი - აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა და ცხინვალის რეგიონი, რომელიც ამჟამად საქართველოს მთავრობის იურისდიქციის მიღმაა. ბოლო პერიოდში განხორციელებული რეფორმების მიუხედავად, რომელთა მიზანიც იყო ადგილობრივი ხელისუფლებების კომპეტენციებისა და შესაძლებლობების გაზრდა, საქართველო კვლავაც ცენტრალიზებული სახელმწიფოა და შემოსავლების მიღება და საჯარო მომსახურებების მიწოდება, უმეტესწილად, ცენტრალურ დონეზე ხორციელდება. შესაბამისად, ძირითად სოციალურ დახმარებებს ცენტრალური მთავრობა გასცემს. ამის პარალელურად, მუნიციპალიტეტების უმრავლესობას ასევე აქვს დამატებითი სოციალური ტრანსფერების პაკეტი, ბენეფიტები და მომსახურებები, თუმცა ტრანსფერების თანხა და მათი განაწილების არეალი ძირითადად შეზღუდულია. კორუფციის აღქმის ინდექსის თანახმად, საქართველო დაბალი რისკის კატეგორიას მიეკუთვნება (ქულა 5.48) ⁸, რაც ქვეყანაში ბოლო ორი ათწლეულის განმავლობაში გატარებული მნიშვნელოვანი ანტიკორუფციული ქმედებების შედეგია. გაეროს ბავშვთა ფონდს ქვეყნის მთავრობასთან წარმატებული თანამშრომლობის დიდი ისტორია აქვს და ეს პრაქტიკა ამჟამადაც გრძელდება.

კატასტროფების რისკი:

საქართველო კატასტროფების საშუალო რისკის მქონე ქვეყანაა და გადაუდებელ მდგომარეობაზე რეაგირების მისი გეგმის ჩამონათვალში შედის შემდეგი რისკები: წყალდიდობები, მიწისძვრა, სამოქალაქო არეულობა/ეთნიკური კონფლიქტები და ეპიდემია/პანდემია. ამათგან, წინამდებარე შეფასებისთვის ერთ-ერთი ყველაზე საინტერესო თემა COVID-19 ამჟამინდელი პანდემიაა.

⁸ საერთაშორისო გამჭვირვალობა (2020), კორუფციის აღქმის ინდექსი, <https://www.transparency.org/en/cpi>

ფულადი სოციალური დახმარების პროგრამების აღწერა:

საქართველოში სოციალური ტრანსფერების სამი ძირითადი ტიპი გვხვდება და თითოეული მათგანი უკვე 15 წელზე მეტია, რაც გაიცემა. ასაკობრივი პენსია ყველაზე მნიშვნელოვანი ტრანსფერია და საპენსიო ასაკს (60 წელი ქალებისთვის და 65 წელი მამაკაცებისთვის) ზემოთ მყოფ 770, 292 პირს მოიცავს⁹. ტრანსფერის რაოდენობაა თვეში 220 ლარი (69 აშშ დოლარი ამჟამინდელი გაცვლითი კურსით)¹⁰, რაც საშუალო ხელფასის (თვეში 1,200 ლარი¹¹) დაახლოებით 18%-ია. სოციალური პაკეტი გაიცემა შემდეგი კატეგორიის პირებზე: ობლები, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები, პოლიტიკური რეპრესიების მსხვერპლი პირები და პირები, რომლებმაც დაკარგეს ოჯახის წევრი შეიარაღებულ კონფლიქტებში. ტრანსფერების მოცულობა განსხვავდება ბენეფიციართა კატეგორიის მიხედვით, მაგრამ მათი უმრავლესობა იღებს თვეში 100-დან 220 ლარამდე თანხას (31-69 აშშ დოლარი). ამჟამად, ამ ტრანსფერებს იღებს 173,905 პირი¹². მიზნობრივი სოციალური დახმარება ოჯახის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასებაზე დაფუძნებული საოჯახო დახმარებაა. ის გაიცემა 133,725 ოჯახზე, რომელშიც შედის 475,132 წევრი¹³. ტრანსფერის თანხა შემოიფარგლება თვეში 30-დან 60 ლარამდე (9-18 აშშ დოლარი) ოჯახის ყოველ წევრზე და დამოკიდებულია ოჯახის კეთილდღეობის შემფასებელ სარეიტინგო ქულაზე. ამას გარდა, მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამის მონაცემთა ბაზაში რეგისტრირებული ოჯახები, თუ მათი კეთილდღეობის შემფასებელი ქულა გარკვეულ ზღვარზე დაბალია, იღებენ თვეში 50 ლარს (16 აშშ დოლარი) ყოველ ბავშვზე, იმ შემთხვევაში, თუ ისინი ვერ აკმაყოფილებენ ოჯახური დახმარებისთვის საჭირო მოთხოვნებს. ამ ბენეფიტით სარგებლობს 189,227 ოჯახი (მათ შორისაა ის ოჯახებიც, რომლებიც იღებენ საოჯახო ფულადი დახმარების კომპონენტსაც)¹⁴. თავიანთი უნივერსალური ხასიათის გამო, ასაკობრივი პენსია და სოციალური პაკეტი არ არის კონცენტრირებული კონკრეტულ ლოკაციებზე. ვინაიდან მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამა ღარიბი შინამეურნეობებისთვის გამიზნული ტრანსფერია, ის უფრო კონცენტრირებულია სოფლის ტიპის დასახლებებსა და რეგიონებში, სადაც სიღარიბის დონე უფრო მაღალია. რომელიმე ამ ტრანსფერის ინდექსაციასთან დაკავშირებით რამე კონკრეტული წესები არ არსებობს, თუმცა ასაკობრივი პენსია და სოციალური პაკეტი მიზნობრივ სოციალურ დახმარებაზე უფრო ხშირად იზრდება. მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამის მთავარი კომპონენტი - საოჯახო ტრანსფერი - არ გაზრდილა 2015 წლის შემდეგ, თუმცა ბავშვის დახმარების კომპონენტი 2019 წელს გაიზარდა თვეში 10 ლარიდან (3 აშშ დოლარი) თვეში 50 ლარამდე (16 აშშ დოლარი). იმის გამო, რომ მიზნობრივი სოციალური დახმარება სხვა ორ ძირითად დახმარებაზე მეტად არის სიღარიბეზე ფოკუსირებული, ზოგიერთ მუნიციპალიტეტში ის ასევე დაკავშირებულია ნატურით მიღებულ გარკვეულ ბენეფიტებსა და მომსახურებებთან (იხ. მოდული 4) და ამჟამად ასევე გამოიყენება ბენეფიციარებამდე გადაუდებელი ფულადი ტრანსფერების მნიშვნელოვანი წილის მისატანად. წინამდებარე ანგარიშის დარჩენილ სექციებში ამ პროგრამის სხვადასხვა ასპექტი უფრო დეტალურად არის გაანალიზებული.

⁹ სოციალური მომსახურების სააგენტო (2020), სტატისტიკა, http://ssa.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=610

¹⁰ მოცემულ ანგარიშში, ლარის აშშ დოლარზე კონვერტაციისთვის გამოყენებულია ამჟამინდელი გაცვლითი კურსი, რაც შეადგენს 0.31 აშშ დოლარს 1 ლართან.

¹¹ საქსტატი (2020), დასაქმება და ხელფასები, <https://www.geostat.ge/en/modules/categories/37/employment-and-wages>

¹² სოციალური მომსახურების სააგენტო (2020), სტატისტიკა, http://ssa.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=610

¹³ სოციალური მომსახურების სააგენტო (2020), სტატისტიკა, http://ssa.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=610

¹⁴ სოციალური მომსახურების სააგენტო (2020), სტატისტიკა, http://ssa.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=610

დაინტერესებული მხარეების აღწერა და კატასტროფებზე რეაგირება:

საქართველოს აქვს კატასტროფების რისკების შემცირების (DRR) სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა. ისინი 2017 წელს არაერთი საერთაშორისო ორგანიზაციის, მათ შორის - გაეროს ფონდებისა და პროგრამების - მონაწილეობით შემუშავდა. თუმცა მაკროეკონომიკური და სოციალური რისკები არ შედის ამ დოკუმენტებში, რომლებიც ფოკუსირებულია ქვეყნისთვის დამახასიათებელ ბუნებრივ და ეპიდემიოლოგიურ საფრთხეებზე. შესაბამისად, COVID-10 კრიზისის დადგომამდე, დისკუსიები საგანგებო მდგომარეობების დროს გადაუდებელი სოციალური ტრანსფერების პოტენციურ როლზე, არ გამართულა. მაგრამ კრიზისის დაწყებიდან მალევე, მთავრობამ გამოაცხადა მთელი რიგი ახალი გადაუდებელი ტრანსფერების შემუშავების შესახებ (მეტი დეტალისთვის, გთხოვთ, იხილოთ შემდეგი ნაწილი). ეს ზომები შეთანხმებულია ძირითად დონორებთან. მათ შორის არიან: საერთაშორისო სავალუტო ფონდი, მსოფლიო ბანკი, ევროკავშირის დელეგაცია და აზიის განვითარების ბანკი - ორგანიზაციები, რომლებიც გასცემენ სესხებს საქართველოს მთავრობის ანტიკრიზისული რეაგირებისთვის.

სოციალური დაცვისა და შოკებზე რეაგირების სოციალური დაცვის შესახებ ცოდნა და დამოკიდებულებები:

სოციალური ტრანსფერები COVID-19 პანდემიის მიერ გამოწვეული სოციალური ზეგავლენების შესამცირებლად მთავრობის ძალისხმევის მნიშვნელოვანი კომპონენტია. ვირუსის პირველი შემთხვევების აღმოჩენიდან მალევე, მთავრობამ საქართველოში მცხოვრები თითქმის ყველა ოჯახისთვის უზრუნველყო უნივერსალური სუბსიდირება ელექტროენერგიის, ბუნებრივი აირისა და წყლის მოხმარების კონკრეტული რაოდენობების დასაფარად სამი თვის განმავლობაში. ასევე, თავისი ანტიკრიზისული გეგმის ფარგლებში, მთავრობამ სოციალური დაცვის მთელი რიგი ზომები გამოაცხადა. მათ შორისაა: მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამის გაფართოება დამატებით 70,000 ოჯახით (დაახლოებით 190,000 პირი), რომელთა მდგომარეობაც უკვე იყო შეფასებული, მაგრამ ისინი ადრე არ აკმაყოფილებდნენ დახმარების მისაღებ კრიტერიუმებს; პროგრამაში ჩართული 3 და მეტ ბავშვიანი ბენეფიციარი ოჯახებისთვის (დაახლოებით 21,000 ოჯახი 130,000 წევრით) ბავშვის დახმარების კომპონენტის გაზრდა; მკვეთრად გამოხატული შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისთვის და შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ბავშვებისთვის (დაახლოებით 40,000 პირი) სოციალური პაკეტის დონის მომატება; უმუშევრობის დახმარების შემოღება მათთვის, ვინც კრიზისის შედეგად დაკარგა ოფიციალური სამსახური (არის შესაძლებლობა, დაფაროს დაახლოებით 350,000 ადამიანი); და ერთჯერადი ტრანსფერი თვითდასაქმებულებისთვის. ნავარაუდევია, რომ ამ ზომების სრული ღირებულება 618 მილიონი ლარი (193 აშშ დოლარი) იქნება¹⁵.

¹⁵ საქართველოს მთავრობის ანტიკრიზისული სამოქმედო გეგმა.

კოორდინაცია:

გადაუდებელი ფულადი დახმარების ტრანსფერების კოორდინირება, ისევე როგორც სხვა ანტიკრიზისული ზომების შემთხვევაში, გადაუდებელი რეაგირებისთვის მთავრობის სამდონიანი საკოორდინაციო მექანიზმის საშუალებით ხდება. ამ სტრუქტურაში გადაწყვეტილების მიმღები უმაღლესი ორგანო და საკოორდინაციო ერთეული არის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭო პრემიერ-მინისტრის თავმჯდომარეობით. სხვა წევრები არიან: შინაგან საქმეთა, თავდაცვის, მინისტრები; ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრი; გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის მინისტრი; და სახელმწიფო უშიშროების სამსახურის უფროსი. საბჭო იღებს სტრატეგიულ გადაწყვეტილებებს გადაუდებელი რეაგირების შესახებ. შემდეგი დონის საკოორდინაციო ერთეულია საოპერაციო შტაბი, რომელიც შედგება დეპარტამენტების უფროსებისგან შესაბამისი სამინისტროებიდან, ჯანდაცვის სამინისტროს ჩათვლით. საოპერაციო შტაბი შეიმუშავებს ტაქტიკურ გეგმას, რომლის საშუალებითაც უნდა მიიღწეს უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს მიერ დასახული სტრატეგიული მიზნები; ეხმარება პრემიერ-მინისტრსა და საკოორდინაციო საბჭოს უმაღლესი დონის პოლიტიკური გადაწყვეტილებების ადგილამდე მიტანაში; ადგენს და ახორციელებს გადაუდებელი რეაგირების ზომების კოორდინირებისთვის საოპერაციო კონტროლს; და ახდენს რეგიონული შტაბების აქტივობების კოორდინაციას. რეგიონული შტაბების ხელმძღვანელები არიან რეგიონების გუბერნატორები და შტაბებში შედიან მუნიციპალიტეტების მერები და შესაბამისი სამინისტროების ადგილობრივი განყოფილებების ხელმძღვანელები. რეგიონული შტაბების პასუხისმგებლობაა საოპერაციო შტაბიდან მიღებული ინსტრუქციების განხორციელება.

საფინანსო მომსახურებების პროვაიდერების (FSP) სტრუქტურა:

სოციალური ტრანსფერების მოსახლეობამდე მისაღებად საქართველო იყენებს ქვეყანაში კარგად განვითარებულ საბანკო სისტემას, რომელსაც გააჩნია სერვისცენტრებისა და ბანკომატების ფართო ქსელი მთელი ქვეყნის ტერიტორიაზე. საფინანსო მომსახურების მთავარი პროვაიდერია ლიბერთი ბანკი, რომელიც, უკვე 10 წელიწადზე მეტია, ასევე ეწევა ცენტრალური ხელისუფლების მიერ გაცემული ყველა სხვა სოციალური დახმარების შეუფერხებელ დარიგებას. როგორც 2008 წლის კრიზისმაც დაადასტურა, ლიბერთი ბანკი კარგად არის აღჭურვილი საგანგებო მდგომარეობების დროს მუშაობისთვის, მანვე გამოთქვა ამჟამინდელი კრიზისის პერიოდში ასაკობრივი პენსიის დადგენილზე ერთი თვით ადრე დარიგების მზადყოფნა. ამ ბანკის გარდა, საქართველოში 14 სხვა ბანკი ოპერირებს, მაგრამ ქვეყნის ყველა მუნიციპალიტეტში ტრანსფერების გაცემის სიმძლავრე, მათგან, სავარაუდოდ, მხოლოდ ყველაზე მსხვილებს - თიბისი ბანკს და საქართველოს ბანკს - გააჩნიათ.

პირადობის დამადასტურებელი მოწმობა:

საქართველოში პიროვნების მთავარი საიდენტიფიკაციო ფორმებია პირადობის დამადასტურებელი მოწმობა და ეროვნული პასპორტი. ამას გარდა, ზოგ შემთხვევაში, შესაძლებელია სხვა ოფიციალური დოკუმენტების გამოყენებაც, სადაც აღნიშნულია დოკუმენტის მფლობელის პირადი უნიკალური საიდენტიფიკაციო ნომერი (მაგალითად, ავტომობილის მართვის მოწმობა). თუმცა, სოციალური ტრანსფერების მისაღებად, ბენეფიციარებს (ან

აპლიკანტებს) მოეთხოვებათ პიროვნების დამადასტურებელი მთავარი ფორმების ქონა, ხოლო მიზნობრივ სოციალურ დახმარებაზე განაცხადის გასაკეთებლად ასევე საჭიროა საცხოვრებელი ადგილის რეგისტრაციის ოფიციალური დამადასტურებელი საბუთი. მთლიანობაში, მოსახლეობის უდიდეს უმრავლესობას აქვს პირადობის დამადასტურებელი მთავარი დოკუმენტები, თუმცა ზოგიერთი მოწყვლადი ჯგუფების წარმომადგენლებს, მაგალითად, უსახლკაროებს, უკიდურესად გაჭირვებულებსა და ბოშებს, შესაძლოა, ეს დოკუმენტები არ ჰქონდეთ. ეს, თავის მხრივ, შეიძლება იყოს მათ მიერ მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამაზე წვდომის წინაღობა.

მთავარი დასკვნები:

საქართველოს, რომელიც საშუალოშემოსავლიანი ეკონომიკის მქონე ქვეყანაა, სოციალური დაცვისა და გადაუდებელი დახმარების კარგად მოქმედი მექანიზმებით, და ძლიერი მხარდაჭერა აქვს საკვანძო დონორი ორგანიზაციებისგან, როგორცაა საერთაშორისო სავალუტო ფონდი, მსოფლიო ბანკი, აზიის განვითარების ბანკი და ევროკავშირის დელეგაცია, აქვს უნარი, გაუმკლავდეს COVID-19 პანდემიით გამოწვეულ საზიანო სოციალურ მდგომარეობას - სულ მცირე, მოკლევადიან პერსპექტივაში მაინც. შექების ღირსია, რომ დროის მოკლე მონაკვეთში საქართველოს მთავრობამ შეიმუშავა კომპლექსური ანტიკრიზისული გეგმა, რომლის მიხედვითაც, ეკონომიკის სტიმულირებასთან ერთად, ასევე გათვალისწინებულია 618 მილიონი ლარის (193 მილიონი აშშ დოლარის) გამოყოფა სოციალური ტრანსფერებისთვის. მეტიც, კონკრეტულ მოწყვლად ჯგუფებზე (ბავშვების ჩათვლით) დახმარებების დონის გაზრდისა და მისი მთავარი სოციალური შემწეობის პროგრამის მიმღებ პირთა წრის გაფართოების პარალელურად, მთავრობა გეგმავს ორი ახალი დროებითი ზომის გატარებას: უმუშევრობის დახმარებას ოფიციალურად დასაქმებული პირებისთვის, რომლებმაც დაკარგეს სამსახური და დახმარებას თვითდასაქმებულთათვის. თუმცა, თითოეულ ამ ზომას თან სდევს გარკვეული შეზღუდვა და რისკები (განსაკუთრებით თვითდასაქმებულთა იდენტიფიკაციის საკითხში) და საჭიროა ამ თემების გათვალისწინება იმ შემთხვევაში, თუ გადაუდებელი სოციალური ტრანსფერების გაცემა გაგრძელდება თავდაპირველად დაგეგმილი 6 თვიანი პერიოდის შემდეგაც. ეს რისკები უფრო დეტალურად განხილულია ნაწილში 3.

მოდული 2: მონაცემები და ფაქტები

ბოლო 20 წლის განმავლობაში მუდმივი ეკონომიკური ზრდის მიუხედავად, საქართველოში სიღარიბე კვლავ რჩება ერთ-ერთ მთავარ გამოწვევად. ოფიციალური სტატისტიკის თანახმად, 2018 წელს მოსახლეობის 20.1% აბსოლუტურ სიღარიბეში ცხოვრობდა (მონაცემები მოცემულია ქვეყნის მიერ აბსოლუტური სიღარიბის ზღვრად დადგენილ ნორმასთან მიმართებით)^{16,17}. სიღარიბის დონე ბევრად მაღალი იყო ბავშვებს შორის (25.5%), ვიდრე სამუშაო ასაკის მოსახლეობაში (19.5%) და ასაკოვან ადამიანებში (14.4%)¹⁸. სიღარიბის გავრცელება ასევე უფრო მაღალია სოფლად (23.1%), ვიდრე ქალაქში (18%)¹⁹. სურათი იგივეა უკიდურესი სიღარიბის შემთხვევაშიც (დღეში 1.25 აშშ დოლარის საზომით): გაეროს ბავშვთა ფონდის მიერ ჩატარებული ბავშვთა სიღარიბის ბოლო ანგარიშის თანახმად, ბავშვებში უკიდურესი სიღარიბის რისკი 6.8%-ია, ზოგადად მოსახლეობისთვის მაჩვენებელი - 5%, ხოლო მოხუცებისთვის - 3.7%-ია²⁰. გაეროს ბავშვთა ფონდის ბავშვთა სიღარიბის კვლევები ასევე გვაჩვენებს, რომ მოწყვლადი ოჯახების გარკვეულ ტიპებს, როგორიცაა ოჯახები, სადაც არავინ არის დასაქმებული, მართოხელა მშობლიანი ოჯახები და ოჯახები სამი ან მეტი ბავშვით, სიღარიბე უფრო მეტად ემუქრებათ, ვიდრე სხვა ტიპის ოჯახებს. რეგიონული განსხვავებებიც მნიშვნელოვანია. სიღარიბის დონე ყველაზე მაღალია სამეგრელო-ზემო სვანეთისა და შიდა ქართლის რეგიონებში და ყველაზე დაბალია აჭარასა და ქვემო ქართლში. თუმცა, ზოგადად, ბავშვთა სიღარიბე არ არის კონცენტრირებული არც გეოგრაფიულად, და არც რომელიმე მოწყვლად ჯგუფში (მათ შორის, არც იმ ჯგუფებში, სადაც ბუნებრივი კატასტროფების მეტი რისკია).

ლტოლვილები და იძულებით ადგილნაცვალ პირები:

მართალია, საქართველოში ლტოლვილთა რაოდენობა დაბალია (1,513 ადამიანი), მაგრამ დიდია იძულებით ადგილნაცვალ პირთა რაოდენობა - შეიარაღებული კონფლიქტების შედეგად 283,271 ადამიანს მოუწია საცხოვრებელი ადგილის მიტოვება აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონებიდან 1992-1993 წლებში და 2008 წელს²¹. ქვეყანაში არ არის იძულებით გადაადგილებულ პირთა ბანაკები, მაგრამ ბევრი იგპ ცხოვრობს შენობებში, რომლებიც ადრე საჯარო დაწესებულებები იყო (საბავშვო ბაღები, სკოლები, საერთო საცხოვრებლები). თუმცა, საერთაშორისო დონორების დახმარებით, ბოლო წლებში საქართველოს მთავრობამ სერიოზული ინვესტიციები განახორციელა იძულებით გადაადგილებული პირებისთვის ინდივიდუალური საცხოვრებლების გადასაცემად. სახალხო დამცველის ანგარიშის თანახმად, 89,970 იძულებით გადაადგილებული შინამეურნეობიდან, 39,782

¹⁶საქსტატი (2020), საცხოვრებელი პირობები, <https://www.geostat.ge/en/modules/categories/192/living-conditions>

¹⁷შედარებისთვის, სომხეთში სიღარიბის ეროვნული მაჩვენებელი 23.5%-ია, აზერბაიჯანში - 6%, ბელარუსში - 5.6%, მოლდოვაში - 9.6% და უკრაინაში - 1.3% (იხ. <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.NAHC>).

¹⁸საქსტატი (2020), საცხოვრებელი პირობები, <https://www.geostat.ge/en/modules/categories/192/living-conditions>

¹⁹საქსტატი (2020), საცხოვრებელი პირობები, <https://www.geostat.ge/en/modules/categories/192/living-conditions>

²⁰გაეროს ბავშვთა ფონდი (2018), საქართველოში კეთილდღეობის მონიტორინგის კვლევა 2017, ანგარიში.

²¹ჯანდაცვის სამინისტროს (2020) მონაცემები იძულებით ადგილნაცვალ მოსახლეობაზე, <https://www.moh.gov.ge/uploads/files/2019/Failebi/27.03.2019-51.pdf>

შინამეურნეობას გადაეცა ინდივიდუალური საცხოვრებელი და 50,188 შინამეურნეობა საცხოვრებლის მიმღებთა რიგშია²². რეგიონულ ჭრილში, იძულებით გადაადგილებულ პირთა პოპულაცია ყველაზე დიდია თბილისში (110,470 პირი), სამეგრელო-ზემო სვანეთსა (89,539 პირი) და იმერეთში (27,407 პირი)²³. რაც შეეხება საჯარო სერვისებზე წვდომას (მაგ., ჯანდაცვა, განათლება, დაცვა), იძულებით გადაადგილებული პირები სრულად არიან ინტეგრირებულნი ძირითად სერვისებში და შესაბამისად, ისევე მიუწვდებათ მათზე ხელი, როგორც დანარჩენ მოსახლეობას.

კავშირები სექტორებს შორის:

გაეროს ბავშვთა ფონდი აქტიურად არის ჩართული საქართველოში ჯანდაცვის, ნუტრიციისა და ბავშვთა დაცვის საკითხებში და პირველ ყოვლისა ფოკუსირებულია შესაბამისი ეროვნული სისტემების გასაუმჯობესებლად ტექნიკური მხარდაჭერის აღმოჩენაზე, ვიდრე პირდაპირ ბენეფიციარებისთვის სერვისების მიწოდებაზე. ამჟამინდელი COVID-19 კრიზისი თითოეულ ამ სფეროს მეტი გამოწვევის წინაშე აყენებს დაზოგიერთი მათგანის შესამსუბუქებლად შესაძლებელია გამოყენებული იყოს მიდგომა „ფულადი ტრანსფერები მხარდამჭერ სერვისებთან კომბინაციაში“ (cash plus). განათლების სფეროში მთავარი სირთულე ის არის, რომ საქართველოში ოჯახების საგრძნობ ნაწილს არ მიუწვდება ხელი კომპიუტერსა და ინტერნეტზე, ხოლო სწავლება საკარანტინო პერიოდში ე.წ. „ონლაინ“ რეჟიმზე გადავიდა. იმ შემთხვევაში, თუკი მომდევნო თვეებში/წლებში „ონლაინ“ სწავლების პრაქტიკა კიდევ უფრო დაინერგება, გადაუდებლად საჭირო გახდება იმ ბავშვების კომპიუტერებით უზრუნველყოფა, ვისაც მათზე ხელი არ მიუწვდება, ასევე – ინტერნეტის მოხმარების მინიმალური ოდენობით სუბსიდირება. ნუტრიციის საკითხებში მოსალოდნელია სირთულე, რომ ოჯახებში შემოსავლის კლებამ მშობლები აიძულოს, შეკვეცონ ბავშვთა საკვები. მიუხედავად იმისა, რომ ფულადი ტრანსფერის გზით შესაძლებელია ამ რისკის შემცირება, საჭირო იქნება მიზნობრივი სოციალური დახმარების მიმღები პირებისთვის, კონკრეტული საკვები პროდუქტების (მაგალითად, ელემენტებით გამდიდრებული ფაფები ჩვილებისთვის) საყიდლად დამატებითი ვაუჩერების (ბავშვის დახმარებაზე დამატებით) დარიგებაც. ასევე, ამ კუთხით ეფექტიანი ნაბიჯი იქნებოდა მიზნობრივი სოციალური დახმარების მიმღები მეძუძური დედებისთვის ვაუჩერების დარიგება ვიტამინებისა და სხვა საკვები დანამატების შესაძენად. ამას გარდა, საჭიროა ყველაზე ხშირად მოხმარებადი მედიკამენტების ფასების ცვლილების მონიტორინგი და ფასების საგრძნობი ზრდის შემთხვევაში, საჭირო იქნება ამ მედიკამენტებზე ვაუჩერების გაცემა კონკრეტული მოწყვლადი ჯგუფებისთვის, განსაკუთრებით კი – მიზნობრივი სოციალური დახმარების მიმღები პირებისთვის.

დასკვნები:

ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების დონესთან შეფარდებით, საქართველოში სიღარიბის (განსაკუთრებით კი ბავშვთა სიღარიბის) გავრცელება მაღალია. სიღარიბის რისკი გარკვეულ ჯგუფებში საგრძნობლად მეტია ქვეყნის დანარჩენ მოსახლეობასთან შედარებით, მაგრამ ეს აუცილებელი არ არის, დაკავშირებული იყოს სხვადასხვა კატასტროფის მიმართ მოწყვლადობასთან. მიმდინარე კრიზისი, სავარაუდოდ, გავლენას მოახდენს

²² საქართველოს სახალხო დამცველი (2019), 2018 წლის წლიური ანგარიში.

²³ ჯანდაცვის სამინისტროს (2020) მონაცემები იძულებით გადაადგილებულ მოსახლეობაზე, <https://www.moh.gov.ge/uploads/files/2019/Failebi/27.03.2019-51.pdf>

მოსახლეობის უმეტეს ნაწილზე, განსაკუთრებით კი მათზე, ვინც ამ კრიზისის დაწყებამდე სიღარიბის ზღურბლს ოდნავ ზემოთ იმყოფებოდა, ახლა კი, ოფიციალური სამსახური და შემოსავლის წყაროები დაკარგა. ეს კრიზისი ასევე ზრდის ბავშვის კეთილდღეობის სხვა ასპექტებთან დაკავშირებულ გამოწვევებს, რომლებზეც, ზოგ შემთხვევაში, შესაძლებელია მიდგომის, „ფულადი ტრანსფერი სხვა მხარდამჭერ სერვისთან კომბინაციაში“ (cash plus), გამოყენება. „ონლაინ“ სწავლების მეთოდის მომავალში უფრო ხშირად გამოყენების შემთხვევაში, საჭიროა, რომ მთავრობამ მათით უზრუნველყოს იმ ოჯახებში მცხოვრები ბავშვები, ვისაც კომპიუტერებსა და ინტერნეტზე ამჟამად ხელი არ მიუწვდებათ. შემცირებული შემოსავლების გამო მეძუძური დედებისა და ჩვილების გაუარესებული ნუტრიციული მდგომარეობის შესამსუბუქებლად, საჭიროა, მთავრობამ იფიქროს საკვების დამატებითი ვაუჩერების დარიგებაზე იმ ოჯახებში მცხოვრები ბავშვებისთვის, რომლებიც იღებენ მიზნობრივ სოციალურ დახმარებას (TSA) და ბავშვის შემწიობას, ასევე - ვიტამინებისა და სხვა საკვები დანამატების ვაუჩერების გაცემაზე ამ ბავშვების დედებისთვის. ამას გარდა, თუ მომდევნო თვეებში საგრძნობლად გაიზრდება ყველაზე ხშირად მოხმარებადი მედიკამენტების ფასები, საჭირო გახდება ამ მედიკამენტებზე ვაუჩერების გაცემა მიზნობრივი სოციალური დახმარების მიმღები პირებისთვის და, შეძლებისდაგვარად, სხვა მოწყვლადი ჯგუფებისთვისაც.

მოდული 3: პოლიტიკის, კანონმდებლობისა და ფინანსების მზაობა

საქართველოს აქვს სოციალური დაცვის კარგად განვითარებული კანონმდებლობა, სადაც ნათლად არის განსაზღვრული სხვადასხვა სოციალური ტრანსფერის დანიშნულება, დახმარების მისაღებად საჭირო დასაკმაყოფილებელი კრიტერიუმები, ადმინისტრაციული პროცედურები და ამ ტრანსფერების დარიგებაში სხვადასხვა სამთავრობო უწყების პასუხისმგებლობები. საკანონმდებლო ჩარჩოსთან შედარებით, ნაკლებად ყოვლისმომცველია შესაბამისი პოლიტიკის ჩარჩოები, ვინაიდან არ არსებობს სოციალური დაცვის კონკრეტული სტრატეგია და/ან სამოქმედო გეგმა. მიუხედავად ამისა, „ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი“ (მთავრობის მთავარი სტრატეგიული დოკუმენტი, რომელიც ყოველ წელს ახლდება) დადგენილია სოციალური დაცვის სფეროში მთავარი პოლიტიკური ცვლილებები ოთხწლიანი პერიოდისთვის. არ არსებობს სოციალური ტრანსფერების ინდექსაციის რაიმე წესი, მაგრამ ასაკობრივი პენსია და სოციალური პაკეტის გარკვეული ნაწილები (მაგ., ტრანსფერები მკვეთრად გამოხატული შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისთვის) ძირითადად დაახლოებით ყოველ ორ წელიწადში ერთხელ იზრდება. ისევე როგორც სოციალური დაცვის შემთხვევაში, საგანგებო მდგომარეობისთვის მზაობისა და მასზე რეაგირების მარეგულირებელი საკანონმდებლო ბაზაც საკმაოდ ყოვლისმომცველია. არსებობს კატასტროფების რისკების შემცირების სტრატეგია და სამოქმედო გეგმაც - ორივე ეს დოკუმენტი შემუშავებულია დონორი ორგანიზაციების აქტიური ჩართულობით. თუმცა ეს დოკუმენტები ორიენტირებულია ბუნებრივ კატასტროფებზე. ამის მსგავსად, ადრეული გაფრთხილების სისტემაც ბუნებრივ კატასტროფებს მიემართება. მაკროეკონომიკურ შოკებზე, სამოქალაქო არეულობასა და ეროვნული უსაფრთხოების რისკებზე რეაგირების ფორმები გაწერილია „საფრთხის შეფასების ეროვნულ დოკუმენტში“, რომელიც გასაიდუმლოებულია. არსებობს საგანგებო მდგომარეობის დროს ბიზნესის უწყვეტი მუშაობის სექტორული გეგმები, რომლებიც ასევე გასაიდუმლოებულია. ადგილობრივ ხელისუფლებებს მოეთხოვებათ, შეიმუშაონ საკუთარი საგანგებო გეგმები, თუმცა გარკვეულ

ფაქტებზე დაყრდნობით შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ, საუკეთესო შემთხვევაში, მათგან მხოლოდ ერთეულებს თუ აქვთ ამგვარი გეგმა. სოციალური დაცვისა და საგანგებო მდგომარეობების შესახებ კანონმდებლობაში არ არის მოცემული კონკრეტული მითითებები საგანგებო მდგომარეობების დროს სოციალური ტრანსფერების მომატების შესახებ. თუმცა კანონმდებლობა ასევე არ ზღუდავს მთავრობის შესაძლებლობას, გაზარდოს არსებული ტრანსფერები ან შეიმუშაოს ახალი, და ეს ამჟამინდელმა კრიზისმაც ნათლად აჩვენა. ერთადერთი შესაძლო ბარიერი შეიძლება იყოს ის, რომ სოციალური დაცვის ბიუჯეტის მნიშვნელოვან ცვლილებას პარლამენტის თანხმობა სჭირდება. თუმცა, როდესაც მთავრობა ფორმირებულია საპარლამენტო უმრავლესობაში მყოფი პარტიის წევრებისგან ან ამგვარ პარტიათა კოალიციისგან, ეს რისკი მინიმალურია.

სოციალური დაცვის ინსტიტუციური მოწყობა/კოორდინირება, საგანგებო ვითარებებისთვის მზაობა და მათზე რეაგირება:

არასაგანგებო ვითარებების დროს, ინტერსექტორული პოლიტიკების კოორდინირების მთავარი მექანიზმია მთავრობის ყოველკვირეული სხდომები. სხდომაზე ნებისმიერი პოლიტიკის მსხვილი ინციატივის განსახილველად, თავდაპირველად საჭიროა მისი ელექტრონულად გაზიარება მთავრობის ყველა სამინისტროსთვის, ინციატივას მისაღებად სჭირდება მინიმუმ რვა სამინისტროს მხარდაჭერა, მათ შორის – სამივე საკვანძო სამინისტროსი (ფინანსთა სამინისტრო, ეკონომიკის სამინისტრო და იუსტიციის სამინისტრო). მთავრობის სხდომაზე ინციატივის მხარდაჭერის შემთხვევაში, მას ხელს აწერს პრემიერ-მინისტრი, რომელიც გასცემს შესაბამის განკარგულებებს მოცემული პოლიტიკის განხორციელებაში ჩართული სამინისტროების მიმართ. საგანგებო მდგომარეობების დროს, გადაუდებელი რეაგირების კოორდინირება (გადაუდებელი სოციალური ტრანსფერების ჩათვლით) ხდება სამდღიანი სისტემით, რომლის ხელმძღვანელიც არის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭო (განხილულია მოდულში 1). ჯანდაცვის სამინისტრო, რომელიც სამივე დონეზე წარმოდგენილი, აქტიურად იყო ჩართული გადაუდებელი ფულადი ტრანსფერების შემუშავებაში.

საერთაშორისო დონორებთან კოორდინაცია ძირითადად ორი მთავარი ფორმატით ხდება. ესენია: დონორთა კონფერენცია, რომელიც წელიწადში ორჯერ იმართება და ორმხრივი თანამშრომლობა მთავარი პარტნიორი ქვეყნების საელჩოებთან/განვითარების სააგენტოებთან. COVID-19 კრიზისის დაწყების შემდეგ, მთავრობამ დონორთა სპეციალური კონფერენცია გამართა, სადაც წარმოადგინა, თუ რა სახის დახმარება სჭირდებოდა. ამ თხოვნას არაერთი დონორი გამოეხმაურა, მათი მანდატის შესაბამისად. მთავრობა, ორმხრივი ურთიერთობების ფორმატში, კვლავაც განაგრძობს მათთან საკითხების შეთანხმებას.

კატასტროფებზე რეაგირებისა და სოციალური დაცვის დაფინანსება:

ჩვეულებრივ დროს, ყველა ცენტრალური სოციალური ტრანსფერი სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფინანსდება და არ არსებობს რამე სახის დაჯავშნილი სოციალური შენატანები. მაშინ, როდესაც სოციალურ დაცვაზე დანახარჯები შემოსულობების შემცირებით შეკვეცის შემთხვევა. როგორც წესი, სოციალური ტრანსფერები შეადგენს ცენტრალური საბიუჯეტო ხარჯების დაახლოებით ერთ მეოთხედს და მშპ-ს 7%-ს²⁴. 2019 წელს, მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამის ბიუჯეტი იყო 113 მილიონი აშშ დოლარი, ანუ - მშპ-ს დაახლოებით 0.6%²⁵. გადაუდებელ რეაგირებებში ჩართულ სამთავრობო სტრუქტურებს, როგორც წესი, აქვთ სარეზერვო ფონდები, მაგრამ მკვეთრად გაზრდილი სოციალური ტრანსფერების დასაფინანსებლად, ეს აშკარად არასაკმარისია. სანაცვლოდ, ამჟამინდელი კრიზისის დროს, მთავრობამ, ანტიკრიზისული გეგმის დასაფინანსებლად ქვეყნისთვის სესხის გამოყოფის თაობაზე, მოლაპარაკებები აწარმოა თავის მთავარ საფინანსო დონორებთან - საერთაშორისო სავალუტო ფონდთან, მსოფლიო ბანკთან, აზიის განვითარების ბანკსა და ევროკავშირის დელეგაციასთან. ეს სესხები ოფიციალურად უკვე დამტკიცებულია. მნიშვნელოვანია, რომ ყოველი ეს ორგანიზაცია მხარს უჭერს გადაუდებელი სოციალური დაცვის გამოცხადებულ ზომებს. აღსანიშნავია, რომ მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამის გაფართოების ინიციატორი, რომ მას ის ოჯახებიც მოეცვა, რომლებიც ადრე ვერ აკმაყოფილებდნენ პროგრამაში ჩართვისთვის საჭირო კრიტერიუმებს, იყო მსოფლიო ბანკი.

დასკვნები:

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს სოციალური პოლიტიკისა და გადაუდებელი რეაგირების შესახებ საკანონმდებლო და პოლიტიკის დოკუმენტებში არ არის სპეციალური მუხლები გადაუდებელი სოციალური ტრანსფერების შესახებ, ამ ფაქტორს მთავრობა არ შეუზღუდავს ამჟამინდელი კრიზისული მდგომარეობის დროს ფართომასშტაბიანი სოციალური ტრანსფერების შემუშავებაში. მთავარი პოტენციური ბარიერი შეიძლება ყოფილიყო ამ ტრანსფერებისთვის საჭირო დიდი მოცულობით საბიუჯეტო თანხები. მაგრამ მსხვილ დონორ ორგანიზაციებთან წარმატებული მოლაპარაკებების შედეგად, გადაუდებელი სოციალური ტრანსფერებისთვის აუცილებელი თანხები მომდევნო წლის განმავლობაში გარანტირებული უნდა იყოს.

²⁴ საერთაშორისო სავალუტო ფონდი (2020) საქართველო: დანახარჯები მთავრობის ფუნქციების მიხედვით, <https://data.imf.org/regular.aspx?key=61037799>

²⁵ სოციალური მომსახურების სააგენტო (2020), სტატისტიკური მონაცემები, http://ssa.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=610

მოდული 4: პროგრამის დიზაინის მზაობა

პროგრამის მიზნები:

მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამის მიზანი ყველაზე მეტად შეჭირვებული ოჯახებისთვის ფულადი დახმარების გაწევაა.

გამოვლენა:

ბენეფიციარების გამოვლენა ხდება ოჯახის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების პროცედურის საშუალებით, რაც ოჯახის კეთილდღეობის სხვადასხვა მაჩვენებლის აღწერაში გამოიხატება, როგორიცაა: საცხოვრებლის ხარისხი, ოჯახის წევრების დასაქმების სტატუსი და ჯანმრთელობის მდგომარეობა, გრძელვადიანი მოხმარების საგნების ფლობა, კომუნალური გადასახადები და სხვ. ამ ინდიკატორებზე დაყრდნობით, სპეციალურად შექმნილი კომპიუტერული პროგრამა ითვლის ოჯახის კეთილდღეობის შემფასებელ სარეიტინგო ქულას. ამ გზით, აპლიკანტების სუბიექტურად შეფასება-განხილვის რისკი მინიმუმამდე დაიყვანება. სხვადასხვა კატასტროფის მიმართ მოწყვლადობა არ არის ოჯახის სოციალურ-ეკონომიკური შეფასების ფორმულის ნაწილი, მაგრამ ამ ვითარების რეალურად დადგომისა და ოჯახის მდგომარეობის გაუარესების შემდეგ, იზრდება ოჯახის მიერ დახმარების მისაღებად საჭირო კრიტერიუმების დაკმაყოფილების ალბათობა.

პირობების გამოყენება:

პროგრამასთან დაკავშირებული ერთადერთი პირობა ის არის, რომ მუშაობის უნარის მქონე ბენეფიციარები სამსახურის მძებნელთა სამთავრობო გვერდზე უნდა დარეგისტრირდნენ. თუმცა, ამჟამინდელი კრიზისის დროს, სოციალური მომსახურების სააგენტო არ მოახდენს ამ პირობის მონიტორინგს და მას აუცილებელ პირობად არ განიხილავს.

ტრანსფერის მოცულობა, სიხშირე:

ტრანსფერის მოცულობა დამოკიდებულია კეთილდღეობის ქულის ფარგლებზე²⁶. ოჯახები, რომელთა კეთილდღეობის ქულაც ნაკლებია 30,001-ზე, იღებენ დახმარების მაქსიმალურ თანხას - თვეში 60 ლარს (დაახლოებით 19 აშშ დოლარი) ოჯახის ყოველ წევრზე. თუ ქულა 30,001-სა და 57,001-ს შორის მერყეობს, ოჯახები იღებენ თვეში 50 ლარს (15 აშშ დოლარი) ყოველ წევრზე. 57,001-სა და 60,001-ს შორის ქულის მქონე ოჯახები იღებენ თვეში 40 ლარს (12 აშშ დოლარი) ერთ წევრზე. ისინი, ვისი ქულაც არის 60,001-სა და 65,001-ს შორის, ყოველ წევრზე თვეში 30 ლარს (10 აშშ დოლარი) იღებენ. ამას გარდა, ყველა ოჯახი, რომლის სარეიტინგო ქულაც ნაკლებია 100,001-ზე, იღებს თვეში 50 ლარს (15 აშშ დოლარი) 16 წლამდე ასაკის ყოველი ბავშვისთვის. ზოგიერთ მუნიციპალიტეტში ეს 50-ლარიანი დახმარება გაყოფილია ორ ნაწილად: 20 ლარი ფულადი დახმარება და 30 ლარი საკვები პროდუქტის ვაუჩერი. ამჟამინდელი კრიზისის დროს პროგრამის დროებით გაგრძელების შემდეგ, 65,001-დან 100,001-მდე ქულის

²⁶ სოციალური მომსახურების სააგენტო (2020), სოციალური პროგრამები, http://ssa.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=34

მქონე ოჯახები მიიღებენ თვეში 70 ლარს (22 აშშ დოლარი) ოჯახის პირველ წევრზე და დამატებით 20 ლარს (6 აშშ დოლარი) ოჯახის მეორე წევრზე. თუ ოჯახის წევრთა რაოდენობა ორზე მეტია, ყოველი წევრი მიიღებს თვეში 35 ლარს (11 აშშ დოლარი). ასევე, 100,001-ზე ნაკლები ქულის მქონე ყველა ოჯახი, სადაც ჰყავთ სამი ან მეტი ბავშვი, მიიღებს თვეში 100 ლარს (31 აშშ დოლარი) ბავშვის იმ დახმარებაზე დამატებით, რომელსაც ისინი აქამდეც იღებდნენ. კეთილდღეობის შესაფასებელი ქულების ფარგლები არ შეესაბამება კონკრეტულ საცხოვრებელ სტანდარტებს ან შემოსავალს და შესაბამისად, პირობითია. ტრანსფერების მოცულობა ძალიან დაბალია საიმისოდ, რომ საგრძნობი გავლენა იქონიოს ოჯახების კეთილდღეობაზე, მაგრამ გაეროს ბავშვთა ფონდის კვლევის თანახმად, მას შედარებით ნაკლებად ღარიბ ბენეფიციართა მცირე რაოდენობა სიღარიბის ზღვარს ზემოთ ამოჰყავს²⁷. მიზნობრივი სოციალური დახმარების ერთი მთავარი უპირატესობა ის არის, რომ მისი გაფართოება შეიძლება როგორც ჰორიზონტალურად, ისე ვერტიკალურად, პროგრამის დიზაინში საგრძნობი ცვლილებების შეტანის გარეშე. მთავრობამ ამჟამინდელი კრიზისის დროს ეს შესაძლებლობა გამოიყენა.

კავშირები მხარდამჭერ სერვისებთან/ე.წ. cash plus:

მიზნობრივი სოციალური დახმარების ბენეფიციარებს ცოტა უფრო მრავლისმომცველი სამედიცინო დაზღვევის პაკეტი აქვთ, ვიდრე დანარჩენ მოსახლეობას (საქართველოში მოქმედებს საყოველთაო სამედიცინო დაზღვევა, მაგრამ ზოგიერთი მომსახურებისთვის საჭიროა თანაგადახდა, რისგანაც მიზნობრივი სოციალური დახმარების ბენეფიციარები გათავისუფლებულები არიან). ამას გარდა, მუნიციპალიტეტების უმრავლესობა ასევე გასცემს დამატებით ფულად ტრანსფერებს, ნატურით ბენეფისებსა (მაგალითად, უფასო სასაღილოები, გარკვეული ტიპის მედიკამენტები, სტუდენტური გრანტები, საწვავი შეშა, კომუნალური გადასახადების სუბსიდირება) და სერვისებს (მაგალითად, კლასგარეშე აქტივობები ბავშვებისთვის, სუბსიდირებული ტრანსპორტით გადაადგილებისთვის, სერვისები შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისთვის)²⁸. მუნიციპალიტეტების უმრავლესობა ბენეფიციარების გამოსავლენად მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამის სარეიტინგო ქულებს იყენებს. თუმცა, ფართოდ გამოიყენება კატეგორიების მიხედვით გამოვლენაც - ყველაზე ხშირად დახმარებები გაიცემა მართხელა პენსიონერებზე, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებზე, ბავშვებიან ღარიბ ოჯახებსა და მშობლის ზრუნვამოკლებულ ბავშვებზე. საკმაოდ გავრცელებულია ინდივიდუალურ აპლიკაციებზე დაფუძნებული დისკრეციული მიზნობრიობაც. თუმცა აღსანიშნია, რომ მუნიციპალიტეტების უმეტესობაში სოციალურ და ჯანდაცვის პროგრამებზე დანახარჯები შეადგენს ადგილობრივი ბიუჯეტის 10%-ზე ნაკლებს და ბევრი სარგებელი ერთჯერადად გაიცემა. ბენეფიტები ხშირად ცუდად არის შედგენილი და ხშირ შემთხვევაში უბრალოდ ახდენს ეროვნული პროგრამების დუბლირებას. არ არსებობს ინფორმაციის გაცვლის რამე სახის ჩამოყალიბებული წესები ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებებს შორის, ან ადგილობრივ ხელისუფლებებს შორის და არ არსებობს ინტეგრირებული მართვის საინფორმაციო სისტემა (MIS), ან სოციალური რეესტრი იმის გამოსავლენად, თუ ვინ რას იღებს, და ხომ არ არის გადაფარვები სხვადასხვა პროგრამას შორის, მათ მიერ მოცული ბენეფიციარების კუთხით.

²⁷ გაეროს ბავშვთა ფონდი (2018), საქართველოში კეთილდღეობის მონიტორინგის კვლევა, 2017 წლის ანგარიში.

²⁸ გაეროს ბავშვთა ფონდი (2017), სოციალური დახმარების შეფასება და რეკომენდაციები.

მოდული 5: პროგრამის ადმინისტრირების მზაობა

ადმინისტრაციული პროცესები:

მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამის ადმინისტრაციული მოწყობა მკაფიოდ არის განსაზღვრული სამინისტროს დადგენილებაში და პროცესის განხორციელება მარტივია.

რეგისტრაცია და პროგრამაში ჩართვა:

პროგრამაში ჩასართავად აპლიკანტებს უნდა ჰქონდეთ პირადობის დამადასტურებელი ოფიციალური მოწმობა (პირადობის ეროვნული მოწმობა და ეროვნული პასპორტი) და ოფიციალური საცხოვრებელი ადგილი. პროგრამაში რეგისტრაცია და ჩართვა ხუთ საფეხურს მოიცავს. პირველ საფეხურზე აპლიკანტმა ოჯახებმა სოციალური მომსახურების სააგენტოს ადგილობრივ ოფისში უნდა გააკეთონ ოფიციალური განაცხადი შეფასებაზე. მეორე საფეხურზე, სოციალური მომსახურების სააგენტო ვალდებულია ერთი თვის განმავლობაში გამოავლინოს სოციალური აგენტი შეფასების ჩასატარებლად. მესამე საფეხურზე, სოციალური აგენტის მიერ ვიზიტის დროს შეკრებილი მონაცემები შედის სპეციალურად შექმნილ კომპიუტერულ პროგრამაში, რისი საშუალებითაც აპლიკანტის მონაცემები ჯვარედინად მოწმდება მიბმულ მონაცემთა ბაზებში (გადასახადის გადამხდელთა რეესტრი, კერძო საკუთრების საჯარო რეესტრი, და ა.შ.). მეოთხე საფეხურზე, კომპიუტერული პროგრამა დაიანგარიშებს კეთილდღეობის სარეიტინგო ქულას, რომლის მიხედვითაც წყდება, აკმაყოფილებს თუ არა აპლიკანტი დახმარების მისაღებად საჭირო მოთხოვნებს და თუ აკმაყოფილებს, რამდენად. მეხუთე საფეხურზე, სოციალური აგენტი ბრუნდება აპლიკანტის ოჯახში და სთხოვს მათ სოციალური დახმარების მისაღებად ხელშეკრულებაზე ხელის მოწერას. ამჟამინდელი კრიზისის დროს ბოლო საფეხური გაუქმებულია და აპლიკანტების პროგრამაში ჩართვა ხდება სარეიტინგო ქულების დადგენისთანავე. სარეგისტრაციო პროცესი საკმაოდ მარტივია, მაგრამ არის შემთხვევები, როდესაც ოჯახის წევრთაგან არავინ ლაპარაკობს ქართულად და შესაბამისად, ვერ პასუხობენ სოციალური აგენტის კითხვებს. ასეთ შემთხვევებში აპლიკანტებს სთხოვენ, გასცენ მინდობილობა ქართულად მოლაპარაკე მათ რომელიმე ნათესავზე/მეგობარზე, ვინც უპასუხებს სოციალური აგენტის კითხვებს და მათი სახელით მოაწერს ხელს დეკლარაციას. ამან, შეიძლება, შეანელოს პროცესი ან ქართულის არმცოდნე ზოგიერთ პირს საერთოდ გადააფიქრებინოს დახმარებაზე განაცხადის გაკეთება.

თანხის მიღება:

სხვა სოციალური ტრანსფერების მსგავსად, მიზნობრივი სოციალური დახმარება საბანკო სისტემის გზით გაიცემა. მას შემდეგ, რაც აპლიკანტი ხელს მოაწერს შეთანხმებას სოციალური დახმარების მიღებაზე, სოციალური მომსახურების სააგენტო აპლიკანტის პერსონალურ მონაცემებს ლიბერტი ბანკს უგზავნის, რომელიც მაშინვე ხსნის შესაბამის ანგარიშს (თუ აპლიკანტს უკვე არ აქვს ანგარიში ამ ბანკში) და უგზავნის აპლიკანტს საბანკო ბარათს. ზოგიერთ მოშორებულ ადგილას ლიბერტი ბანკი ასევე ყოველთვიურად, დადგენილ დღეებში, აგზავნის მიკროავტობუსს. ბენეფიციარებს ტრანსფერების მიღება ამ მიკროავტობუსებიდან შეუძლიათ თავიანთი პირადობის მოწმობის ან პასპორტის ჩვენებით.

კომუნიკაცია:

ვინაიდან პროგრამა უკვე 15 წელია, რაც ფუნქციონირებს, სოციალური მომსახურების სააგენტო, მოსახლეობის ცოდნის ასამაღლებლად, პროგრამის შესახებ სისტემატურ კამპანიებს არ ატარებს. თუმცა, 2015 წელს, ბავშვის დახმარების კომპონენტის შემოღების შესახებ ინფორმაცია ძირითადი საინფორმაციო საშუალებებით (სატელევიზიო არხები, გაზეთები, სოციალური მედია) ვრცელდებოდა. ამას გარდა, ოჯახებს, რომლებიც აკმაყოფილებდნენ დახმარების მიღების მოთხოვნებს, დაეგზავნათ სატელეფონო შეტყობინებები ახალი ბენეფიტის შესახებ ინფორმაციით. ამის მსგავსად, ინფორმაცია გადაუდებელი ფულადი ტრანსფერების შესახებ უკვე ფართოდ გავრცელდა სატელევიზიო არხების, სოციალური მედიისა და გაზეთების საშუალებით. ასევე, სოციალური მომსახურების სააგენტო გეგმავს სატელეფონო შეტყობინებების დაგზავნას იმ ოჯახებისთვის, რომლებმაც ახლა დააკმაყოფილეს საჭირო კრიტერიუმები. ამ ინფორმაციის გავრცელება სოციალურ აგენტებსაც ევალებათ.

საჩივრები, უკუკავშირი და მონიტორინგი:

შემთხვევების მართვის დონეზე, სოციალური მომსახურების სააგენტო აპლიკანტ ოჯახში მონიტორინგის მიზნით განსახორციელებელი ხელახალი ვიზიტის ინიციატივით მხოლოდ იმ შემთხვევაში გამოდის, თუ კომპიუტერული პროგრამის მიერ კეთილდღეობის გენერირებული სარეიტინგო ქულა 100,000-ზე ნაკლებია და სოციალურ აგენტს ეჭვი შეაქვს ოჯახის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის სისწორეში. ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ თუ ოჯახის ქულა 100,000-ზე მაღალია, სოციალური აგენტები დამატებით ვიზიტს არ განახორციელებენ ოჯახისთვის შეფასების შედეგების შესახებ ინფორმაციის მისაწოდებლად. ამის ნაცვლად, აპლიკანტებმა ეს ინფორმაცია სოციალური მომსახურების სააგენტოს ადგილობრივ განყოფილებაში უნდა მოიძიონ, ან მიიჩნიონ, რომ ვერ დააკმაყოფილეს მოთხოვნები. ამან, შესაძლოა, აპლიკანტების მიერ პროგრამისადმი ნდობაზე უარყოფითად იმოქმედოს.

თუ აპლიკანტები არ ეთანხმებიან მინიჭებულ ქულას, მისი გაპროტესტება სოციალური მომსახურების სააგენტოში ოფიციალური საპროტესტო განაცხადის ჩაბარებით შეუძლიათ. ასეთ შემთხვევაში, ორი კვირის განმავლობაში მათთან მივა სოციალური აგენტი (არა ის, რომელმაც ჩაატარა თავდაპირველი შეფასება), რომელიც სთხოვს ოჯახს, დაადასტუროს ან უარყოს წინა შეფასებისას ჩანიშნული მონაცემები. თუ აპლიკანტი შეძლებს იმის დემონსტრირებას, რომ რომელიმე მონაცემი არასწორად იყო გაკეთებული, სოციალური აგენტი ახალ ფორმას შეავსებს და სთხოვს აპლიკანტს, დაადასტუროს თითოეული ჩანაწერი. ამის შემდეგ, ხდება მონაცემების ხელახალი შეყვანა კომპიუტერულ პროგრამაში და კეთილდღეობის ახალი სარეიტინგო ქულის დაანგარიშება. თუ ამ შემთხვევაში მიღებული ქულა პროგრამაში ჩასართავად საჭირო ზღვრულ ქულაზე დაბალია, აპლიკანტს მიენიჭება დახმარება. თუმცა არის შემთხვევებიც, როდესაც აპლიკანტები არ ეთანხმებიან მეთოდოლოგიას. ასეთ დროს, სოციალური აგენტი აპლიკანტს უხსნის ოჯახის კეთილდღეობის ყოველი შესაფასებელი პუნქტის ფარდობით წონას და იმას, თუ როგორ ქმნის ეს პუნქტები ამ ოჯახის კეთილდღეობის სარეიტინგო ქულას. ოჯახებს, რომლებიც ვერ აკმაყოფილებენ დახმარებისთვის საჭირო მოთხოვნებს (ანუ, იღებენ 100,000-ზე მაღალ ქულას), ახალი შეფასებისთვის ხელახალი განცხადების შეტანა მხოლოდ ერთი წლის შემდეგ შეუძლიათ, გარდა იმ შემთხვევებისა, თუ ოჯახის შემადგენლობაში არ მოხდა რამე ცვლილება.

რაც შეეხება პროგრამის შედეგების ზოგად მონიტორინგსა და შეფასებას, ჯანდაცვის სამინისტროსა და სოციალური მომსახურების სააგენტოს, ამჟამად არ გააჩნიათ მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამის მუშაობის სისტემატური მონიტორინგის შესაძლებლობა ისეთი საკვანძო ინდიკატორების მიხედვით, როგორიცაა მიზნობრიობის სიზუსტე ან სიღარიბის დონესა და განსხვავებებზე ზეგავლენა. იმის გათვალისწინებით, რომ სასურველია, დონორი ორგანიზაციები მთავრობის შესაბამის უწყებებს დაეხმარონ სამუალოვადიან პერსპექტივაში ამ ჩავარდნის აღმოფხვრაში, უახლოეს მომავალში საჭიროა, რომ გაეროს ბავშვთა ფონდმა განაგრძოს და გააძლიეროს თავისი მონაწილეობა პროგრამის შედეგების მონიტორინგსა და შეფასებაში იმის გარანტირებისთვის, რომ ის ადეკვატურად პასუხობს ახლად გაჩენილი მოწყვლადი ბავშვებისა და მათი ოჯახების საჭიროებებს.

ინსტიტუციები – მთავრობები/გადახდის მომსახურების პროვაიდერები/დაკავშირებული სერვისები/შესაძლებლობების გაზრდა:

ჩვეულებრივ, სოციალური მომსახურების სააგენტო კვირაში 5,000–6,000 შეფასებას ატარებს. მათგან დაახლოებით ნახევარი მოთხოვნაზე დაფუძნებული და დანარჩენი – არსებული ბენეფიციარების გადამოწმებებია²⁹. ამჟამინდელი კრიზისის დაწყების შემდეგ მიღებული გადაწყვეტილებით, ყველა გადასამოწმებელი ვიზიტი რამდენიმე თვით დროებით შეწყდა. გარდა იმისა, რომ ეს ზომა ემსახურება არსებული ბენეფიციარების დაცვას, რომ არ მოხდეს პროგრამიდან მათი შესაძლო გამორიცხვა, გადამოწმებების შეწყვეტა სოციალური მომსახურების სააგენტოს ასევე აძლევს საშუალებას, გამოათავისუფლოს ადამიანური რესურსები. შესაბამისად, საქმის ჩვეულ რეჟიმში გაგრძელების პრობლემა არ ჩანს. თუმცა, თუ დროთა განმავლობაში, ახალი აპლიკაციების რაოდენობა მნიშვნელოვნად გაიზრდება, პროგრამას შეიძლება დაუდგეს დამატებით დატვირთვასთან გამკლავების პრობლემა, ამჟამად კი არ არსებობს ადამიანური რესურსების გაზრდის არანაირი გეგმა, მაგალითად, ახალი სოციალური აგენტების აყვანისა და მომზადების, ან სხვა საჯარო მოხელეების სოციალურ აგენტებად გადამზადების კუთხით. არც თითოეული სოციალური აგენტის მიერ შესაფასებელი შემთხვევების რაოდენობის გაზრდა (ამჟამად ეს არის თვეში 170 შემთხვევა) იქნებოდა მიზანშეწონილი, ვინაიდან, ზოგიერთი სოციალური აგენტი, განსაკუთრებით კი ისინი, ვინც შედარებით მჭიდროდ დასახლებულ მხარეებში მუშაობს, უკვე საკმაოდ გადატვირთულია და მათთვის რაოდენობის გაზრდა, სავარაუდოდ, უარყოფითად იმოქმედებს მათი შეფასებების ხარისხზე. ამ მხრივ, საყურადღებოა ისიც, რომ სოციალური აგენტების სამუშაო ძალიან დიდ ძალისხმევას მოითხოვს, ვინაიდან ხშირად განიცდიან უნდობლობასა და აგრესიას აპლიკანტი ოჯახების მხრიდან, განსაკუთრებით მათგან, ვინც ვერ აკმაყოფილებს პროგრამაში ჩასართავად საჭირო მოთხოვნებს.

²⁹ ინტერვიუ დიმიტრი ჩხეიძესთან (სოციალური მომსახურების სააგენტო, საინფორმაციო ტექნოლოგიების განყოფილების უფროსი).

დასკვნები:

მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამას გააჩნია ადმინისტრირების ეფექტიანი პროცედურები, რაც, საკმარის ორგანიზაციულ სიძლიერესთან ერთად, საშუალებას აძლევს სოციალური მომსახურების სააგენტოს, დროულად შეაფასოს აპლიკანტების შესაბამისობა პროგრამის მოთხოვნებთან და სოციალური ტრანსფერები მიაწოდოს შესაფერის ოჯახებს. იმ მოლოდინის გამო, რომ კრიზისის უარყოფითი შედეგების ზრდასთან ერთად გაიზრდება სოციალური დახმარების მიღების აპლიკანტთა რაოდენობაც, პროგრამის ხელმძღვანელებმა მიიღეს მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილება, გაამარტივონ ზოგიერთი ადმინისტრაციული პროცედურა და მინიმუმ რამდენიმე თვით შეწყვიტონ არსებული ბენეფიციარების გადამოწმება. თუ გავითვალისწინებთ, რომ ბენეფიციართა გადამოწმებას ხმარდებოდა სოციალურ აგენტთა დატვირთვის თითქმის ნახევარი, ეს ზომა საგრძნობი რაოდენობის ადამიანურ რესურსს გამოათავისუფლებს და შესაძლებელი იქნება მისი გამოყენება ახალ შემთხვევებზე სამუშაოდ. თუმცა, არ არსებობს რამე დამატებითი გეგმა ახალი სოციალური აგენტების სწრაფად დასაქირავებლად ან სხვა საჯარო სექტორის მოხელეების გარკვეული ნაწილის გადასამზადებლად იმ შემთხვევაში, თუ დამატებითი აპლიკანტების შემოდინება გადატვირთავს სისტემას. ასეთ ვითარებაში, დიდია შემთხვევათა მართვაში შეფერხებების ალბათობა.

მოდული 6: გაეროს ბავშვთა ფონდის საქართველოს ოფისის მზაობა

სოციალური დაცვის/კატასტროფების რისკების მართვის ეროვნულ სისტემებთან მუშაობის გამოცდილება:

ბოლო ორი ათწლეულის განმავლობაში გაეროს ბავშვთა ფონდი აქტიურად უჭერდა მხარს ქვეყნის მთავრობას სოციალური დაცვის სისტემის, განსაკუთრებით კი, მიზნობრივი სოციალური დაცვის პროგრამის, რეფორმირებაში, ვინაიდან ეს პროგრამა სიღარიბეში მცხოვრები ბავშვებისა და მათი ოჯახების მოცვის მთავარი მექანიზმია. ეს მხარდაჭერა სხვადასხვა ფორმებით ხორციელდებოდა, და ასევე მოიცავდა შემდეგ აქტივობებს: ბავშვების სიღარიბეზე ფაქტების სისტემატური მონიტორინგის ყოველ ორ წელიწადში ჩატარებული „კეთილდღეობის კვლევის“ მეშვეობით (საქართველოში მცხოვრები შინამეურნეობების ეროვნულ დონეზე რეპრეზენტაციული კვლევა), პოლიტიკის განხილვის დოკუმენტების შექმნა და ბავშვთა ბენეფიტების შემოღების შეთავაზება, მიზნობრივი სოციალური დახმარების ფორმულაში ცვლილებების შესატანად ტექნიკური დახმარება და საქართველოს მთავრობის მოთხოვნის თანახმად ამავე პროგრამის ზეგავლენების შეფასების კვლევის ჩატარება. მეტიც, გაეროს ბავშვთა ფონდი ერთ-ერთია იმ მცირერიცხოვან ორგანიზაციათა შორის, რომელმაც რეალურად დააჩქარა ქვეყანაში გადაუდებელი ფულადი დახმარება. 2008 წლის კრიზისის დროს, გაეროს ბავშვთა ფონდმა, მსოფლიო სასურსათო პროგრამასა (WFP) და გაეროს დევნილთა უმაღლეს კომისარიატთან (UNHCR) ერთად შეიმუშავა და განახორციელა ფულადი ტრანსფერები ახლად ადგილმაცვალ მოსახლეობისთვის. გაეროს ბავშვთა ფონდის ჩართულობა ეხებოდა ტრანსფერების ბავშვებისთვის საკვებისა (7 წლამდე ასაკის) და ზამთრის ტანსაცმლის (18 წლამდე ასაკის ყველა ბავშვი) შესაძენად.

სოციალური ტრანსფერების პროგრამების გარდა, გაეროს ბავშვთა ფონდის წვლილი უმნიშვნელოვანესი იყო ქვეყანაში სოციალური საქმიანობის პროფესიის განვითარებაში, სახელმწიფოს ზრუნვის ქვეშ მყოფი ბავშვების დენსტიტუციონალიზაციისა და ზრუნვის ალტერნატიული ფორმების შექმნაში. გაეროს ბავშვთა ფონდი ასევე აქტიურად იყო ჩართული კატასტროფების რისკების მართვისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავებაში.

ამას გარდა, კატასტროფების მართვის ეროვნული გუნდის ოპერაციების ფარგლებში, ფონდის ადგილობრივი ოფისი მონაწილეობდა რისკებზე რეაგირების მინიმალური და ვრცელი მზაობის ქმედებების შემუშავებაში, ქვეყანაში ბუნებრივი კატასტროფებისთვის (წყალდიდობები, მიწისძვრები) მზაობის გეგმების ჩათვლით. კატასტროფების მართვის ეროვნული გუნდის ფარგლებში ფონდი ასევე ხელმძღვანელობს ნუტრიციისა და WASH კლასტერებს და ბავშვთა დაცვის ქვეკლასტერს, არის განათლების კლასტერის თანახელმძღვანელი და გენდერული ძალადობისა და ჯანდაცვის კლასტერის მონაწილე. ამჟამინდელი კრიზისის დროს, გაეროს ბავშვთა ფონდმა შეიმუშავა COVID-19-ის გავრცელების პროექციის ინტერაქტიური ინსტრუმენტი, რომელსაც იყენებს დაავადებათა კონტროლის ეროვნული ცენტრი (პანდემიაზე ჯანდაცვის სისტემის რეაგირების სამთავრობო ორგანო). ფონდმა ასევე უზრუნველყო პირადი დამცავი აღჭურვილობა ჯანდაცვის მუშაკებისთვის.

კოორდინაცია და ცოდნის გაზიარება:

სოციალური პოლიტიკის გუნდის წევრები მრავლისმომცველ ცოდნას ფლობენ საგანგებო მდგომარეობებთან დაკავშირებულ საკითხებზე, რაც მათ სამთავრობო ორგანოებსა და გაეროს სხვა სააგენტოებში მუშაობის გამოცდილების შედეგად შეიძინეს. კატასტროფების რისკების მართვის საკვანძო პირი ადრე სოციალური პოლიტიკის გუნდში შედიოდა და შესაბამისად, ღრმად ერკვევა საქართველოს სოციალური დაცვის სისტემაში. ოფისში ტარდება თანამშრომელთა ყოველკვირეული შეხვედრები, რომელსაც ესწრებიან უმაღლესი რანგის მენეჯერები და ყველა ეროვნული ოფიცერი. ეს შეხვედრები კარგი გარემოა ცოდნის გაზიარებისთვის და ისეთი ინტერსექტორული საკითხების განსახილველად, როგორცაა გადაუდებელი ფულადი ტრანსფერები.

ლიდერობა ჰუმანიტარული ფულადი ტრანსფერებისა და სოციალური დაცვის საკითხებში:

გაეროს ბავშვთა ფონდის ადგილობრივი ოფისის უმაღლესი რანგის მენეჯერებს აქვთ სხვადასხვა სახის საგანგებო მდგომარეობებში მუშაობის დიდი გამოცდილება, რომელთა დროსაც ფონდი დაზარალებულ მოსახლეობას პირდაპირ გადაუდებელ ფულად დახმარებას უწევდა. შესაბამისად, ისინი კარგად იცნობენ სოციალური დაცვის ზომებს და აცნობიერებენ საგანგებო მდგომარეობების დროს ამ ზომების პოტენციალს. თუმცა, ამჟამინდელი კრიზისის დროს არ განიხილება გაეროს ბავშვთა ფონდის მიერ გადაუდებელი ტრანსფერების პირდაპირი მიწოდება. ამას ორი მთავარი მიზეზი აქვს: პირველი, ქვეყანას აქვს სოციალური დაცვის ძლიერი სისტემა, რომელსაც შესწევს ამჟამინდელ კრიზისთან გამკლავების უნარი, მინიმუმ მოკლევადიან პერსპექტივაში. მეორე, ამჟამინდელი კრიზისის დიდი მასშტაბების გათვალისწინებით, თუნდაც მხოლოდ ყველაზე მოწყვლადი ბავშვების მოცვა გადაუდებელი ფულადი დახმარების გასაწევად, ფონდის ადგილობრივი ოფისის საფინანსო შესაძლებლობებს ბევრად აღემატება.

საგანგებო მდგომარეობების დროს სოციალური ტრანსფერების მხარდაჭერის ექსპერტიზა:

საქართველოს ოფისს, როგორც უმაღლესი დონის მენეჯერების, ისე თანამშრომლების დონეზე, საგანგებო მდგომარეობების დროს ზოგადი და სექტორული საჭიროებების შეფასებების ჩატარების დიდი გამოცდილება აქვს. შესაბამისი ცოდნა და ექსპერტიზა სოციალური პოლიტიკის გუნდის

წევრებს საშუალებას აძლევს, დაიანგარიშონ გადაუდებელი ტრანსფერების მოცულობა და განსაზღვრონ მიზნობრიობის სტრატეგიები. ჯანდაცვის გუნდს ასევე აქვს ღირებული გამოცდილება, რომელიც მან 2008 წლის კრიზისის დროს მიიღო 7 წლამდე ასაკის ახლად ადგილნაცვალი ბავშვებისთვის საკვებით დასახმარებლად გადაუდებელი ფულადი ტრანსფერების შემუშავების შედეგად. გუნდის თანამშრომელთა ცოდნა და გამოცდილება შედარებით შეზღუდულია გადაუდებელი ფულადი ტრანსფერების შემუშავებასა და გაცემასთან დაკავშირებულ სხვა საჭირო საკითხებში, როგორცაა დისტრიბუციის შემდგომი მონიტორინგი და ბაზრის მონიტორინგი, საფინანსო მომსახურებების პროვაიდერების მიერ გადაუდებელი ტრანსფერების მიწოდების შეფასება და ბენეფიციარების მონაცემების დაცვა.

დასკვნები:

გაეროს ბავშვთა ფონდი საქართველოში ერთ-ერთი იმ იშვიათ ორგანიზაციათაგანია, რომელსაც აქვს ქვეყანაში გადაუდებელი ფულადი დახმარების გაცემის გამოცდილება. თუმცა, ამჟამინდელი კრიზისის კონტექსტში, გადაუდებელი ფულადი ტრანსფერების პირდაპირი მიწოდება არ არის შესაფერისი ზომა, ვინაიდან, ამისთვის საჭირო საფინანსო რესურსები ადგილობრივი ოფისის შესაძლებლობებზე ბევრად მეტი იქნებოდა და წინასწარი ანალიზი გვაჩვენებს, რომ მთავრობას აქვს შესაძლებლობა და მისი მთავარი საფინანსო დონორების მყარი მხარდაჭერა, შეიმუშაოს და ბენეფიციარებამდე მიიტანოს გადაუდებელი სოციალური ტრანსფერების რამდენიმე სახეობა. ასევე უნდა გავითვალისწინოთ, რომ გადაუდებელ ფულად დახმარებას სჭირდება მთელი რიგი კრიტიკულად აუცილებელი ზომების გატარება და ადგილობრივ ოფისს მათი ნაწილისთვის ამჟამად არ გააჩნია საკმარისი რესურსი. შესაბამისად, ამის გათვალისწინებით, უფრო გამართლებული იქნება, თუკი გაგრძელდება მთავრობისთვის პოლიტიკების საკითხებზე რჩევების მიცემა, რომლის დროსაც განსაკუთრებული ყურადღება გამახვილდება ახლადშექმნილი სოციალური ტრანსფერების შედეგების მონიტორინგსა და მასში შემდგომი ჩასწორებების შეთავაზებაზე.

3. საქართველოს მთავრობის გეგმა გადაუდებელი სოციალური დახმარებების გაცემაზე: ძლიერი და სუსტი მხარეები

3.1 ანალიზის ობიექტივი

მსოფლიო მასშტაბით, მთავრობებმა და მათმა პარტნიორებმა გამოსცადეს კატასტროფების დროს სოციალური დაცვის მექანიზმად გამოყენების სხვადასხვა მიდგომა³⁰. კრიზისით დაზარალებული მოსახლეობისთვის ფულადი დახმარების გასაწევად შესაძლებელია სოციალური დაცვის არსებული პროგრამებისა და სისტემების გამოყენება. გაეროს ბავშვთა ფონდი განიხილავს ოთხ შესაძლო გზას, როდესაც მთავრობებს, ფონდის მხარდაჭერით ან მის გარეშე, შეუძლიათ სოციალური დაცვის სისტემების გამოყენება კატასტროფით დაზარალებული პირებისთვის ფულადი დახმარების გასაწევად. ეს გზები მოცემულია ჩარჩოში 1.

ჩარჩო 1: საგანგებო მდგომარეობების დროს სოციალური დაცვის სისტემების მიერ ფულადი დახმარების გაწევის გზები

- i. სოციალური დაცვის სამთავრობო სამინისტრო განახორციელებს სოციალური დაცვის პროგრამას, „დიზაინის ცვლილებები“, იმის უზრუნველსაყოფად, რომ მან შეძლოს შოკის ან კატასტროფის დროს და მის შემდეგ წარმოქმნილი საჭიროებების უფრო ეფექტიანად დაკმაყოფილება (გაეროს ბავშვთა ფონდს შეიძლება ჰქონდეს მხარდაჭერის როლი).
- ii. სოციალური დაცვის სამთავრობო სამინისტრო შოკის საპასუხოდ ზრდის მის მიერ გაცემულ ფულად დახმარებას ვერტიკალურად გაფართოების გზით (გაეროს ბავშვთა ფონდს შეიძლება ჰქონდეს მხარდაჭერის და დამფინანსებლის როლი).
- iii. სოციალური დაცვის სამთავრობო სამინისტრო შოკის საპასუხოდ ზრდის მის მიერ გაცემულ ფულად დახმარებას ჰორიზონტულად გაფართოების გზით (გაეროს ბავშვთა ფონდს შეიძლება ჰქონდეს მხარდაჭერის და დამფინანსებლის როლი).
- iv. სოციალური დაცვის სამთავრობო სამინისტრო ან კატასტროფის მართვის სამინისტრო ან გაეროს ბავშვთა ფონდი/სხვა ჰუმანიტარული აქტორები იყენებენ, ანუ „აეკიდებიან“ (‘piggyback’ on) მთავრობის სოციალური დაცვის ადმინისტრაციული სისტემების ნაწილს შოკის საპასუხოდ გადაუდებელი ფულადი დახმარების გასაცემად.

ეს ეფუძნება OPM/DFID-ის მიერ შემუშავებულ „შოკებზე რეაგირების სოციალური დაცვის“ მიდგომების ტიპოლოგიას (მეტი დეტალისთვის იხილეთ დიაგრამა 2 და ჩარჩო 2). აღსანიშნავია, რომ აქ მოცემული ვარიანტები არ არის ურთიერთგამომრიცხავი და შესაძლოა, საუკეთესო გზა იყოს ამ ვარიანტების კომბინაციის გამოყენება. ეს ასევე არ არის სოციალური დაცვის სისტემების შესაძლო გამოყენების გზების ან შესაძლო ჰუმანიტარული აქტივობების ამომწურავი სია.

³⁰ ამ პერიოდისთვის დოკუმენტურად დადასტურებული შემთხვევები კარგად არის წარმოჩენილი შემდეგ დოკუმენტებში: Oxford Policy Management (2017), ‘Shock-Responsive Social Protection Systems Research: ლიტერატურის მიმოხილვა (მე-2 გამოცემა)’, Oxford Policy Management, ოქსფორდი, დიდი ბრიტანეთი.

დიაგრამა 1: როგორ შეიძლება შოკებზე რეაგირებისთვის სოციალური დაცვის არსებული სისტემების გამოყენება



ვერტიკალური გაფართოება: სოციალური დაცვის არსებული პროგრამის ფარგლებში გაცემული ბენეფიტების ღირებულების ან ხანგრძლივობის დროებით გაზრდა ყველა ან ზოგიერთი ბენეფიციარისთვის. ეს შეიძლება მოხდეს შემდეგი გზებით:

- i. ტრანსფერის თანხების გაზრდა.
- ii. საგანგებო გადახდების ან ტრანსფერების შემოღება.

ჰორიზონტალური გაფართოება: სოციალური დაცვის პროგრამაში ახალი, კატასტროფის შედეგად დაზარალებული ბენეფიციარების დროებითი ჩართვა. ეს შეიძლება მოხდეს შემდეგი გზებით:

- iii. პროგრამის გეოგრაფიული დაფარვის გაფართოება დაზარალებულ მხარეებზე, სადაც პროგრამა არ მუშაობს სრული დატვირთვით.
- iv. პროგრამაში ჩასართავად საგანგებო კამპანიის გატარება მათ სწრაფად ჩასართავად, ვინც აკმაყოფილებს პროგრამის კრიტერიუმებს და დაზარალდა კატასტროფის შედეგად.
- v. პროგრამაში ჩართვისთვის საჭირო კრიტერიუმების მოდიფიკაცია/გამარტივება, რაც მეტ ადამიანს მისცემს დახმარების მიღების საშუალებას.

სხვა პროგრამაზე „აკიდება“: სოციალური დაცვის პროგრამის ადმინისტრაციული ჩარჩოების ან სისტემების გამოყენება დახმარების გასაწევად, მაგრამ რეაგირების პროგრამის ცალკე განხორციელება. ეს შეიძლება მოხდეს შემდეგი გზებით:

- vi. კონკრეტული პროგრამის ბენეფიციართა სიის გამოყენება.
- vii. სოციალური დაცვის საფუძვლად არსებული მონაცემების გამოყენება ეროვნული რეესტრიდან ან შინამეურნეობების მონაცემთა ბაზებიდან.
- viii. გადახდის კონკრეტული მექანიზმის გამოყენება.
- ix. სოციალური დაცვის სამსახურის თანამშრომლების გამოყენება.

დიზაინის ცვლილებები: სოციალური დაცვის პროგრამების დიზაინის გადაკეთება იმისთვის, რათა გათვალისწინებული იყოს ქვეყანაში ტიპურად დამდგარი კრიზისი და უზრუნველყოფილი იყოს რეგულარული სერვისების უკეთესად მიწოდება შოკის დროს, ასევე - დაზარალებული მოსახლეობის საჭიროებების რაც შეიძლება კარგად დაკმაყოფილება. ეს შეიძლება მოხდეს შემდეგი გზებით:

- x. კატასტროფისადმი მოწყვლადობის ახალი ცვლადების მოგროვება და შეტანა რუტინული რეგისტრაციისა (მაგ., სოციალური რეესტრები) და მიზნობრიობის განმსაზღვრელ ალგორითმებში.
- xi. „კატასტროფისა და კლიმატის ჭკვიანი ტარგეტინგის“ პრინციპების მიღება.
- xii. გადახდის პროცესის მოდიფიკაცია, რათა დაემთხვეს საჭიროებების პიკურ დროებს/არ დაემთხვეს პერიოდებს, როდესაც დახმარების მიწოდებაში შეფერხებები იქნება.
- xiii. სტანდარტული ოპერირების პროცედურებში ბიზნესის უწყვეტობის პრინციპების შეტანა.

წყარო: OPM (2018), გაეროს ბავშვთა ფონდი (2019)³¹

სხვა კონტექსტებიდან მიღებული ფაქტები მიუთითებს, რომ მაშინაც კი, როდესაც ამგვარი ვარიანტები შესაძლებელი და დროულია, კვლავ საჭირო რჩება პროგრამის უფრო ტრადიციული მიდგომები (როგორიცაა ავტონომიური ჰუმანიტარული რეაგირება) - მოკლევადიან პერიოდში, როდესაც ეროვნული სისტემების შესაძლებლობები მეტად ვითარდება და მას შემდეგაც, ვინაიდან სოციალური ტრანსფერების ეროვნულ პროგრამებში ყოველთვის იქნება დაფარვასთან დაკავშირებული ჩავარდნები. ასეთ პროგრამებში შეიძლება იყოს კატასტროფებზე რეაგირების იმგვარად შემუშავებისა და განხორციელების შესაძლებლობები, რომელიც მიჰყვება, აძლიერებს ან მხარს უჭერს სოციალური დაცვის ახალშექმნილ პროგრამებს ან სისტემებს, მომავალში დამდგარი კრიზისების დროს სოციალური დაცვის მიდგომების გასაადვილებლად.

³¹ სოციალური დაცვის შოკებზე რეაგირების მქონე სისტემების გასაძლიერებლად პროგრამული მიზნობრივობა, გაეროს ბავშვთა ფონდი 2019.

ცხრილი 2: სოციალური დაცვის მიდგომები კრიზისის დროს: შესაძლებლობები და გამოწვევები

პერსონა	შესაძლებლობები	გამოწვევები
დიზაინის ცვლილებები	• უზრუნველყოფს შოკის შემდგომ რუტინული სოციალური დაცვის განგრძობადობას – მედეგობის გაძლიერება და კატასტროფის შემდგომი სოციალური დაცვის ნებისმიერი გაზრდის წინაპირობა. • აუმჯობესებს დიზაინს მოწყვლადობასთან (როგორც იდიოსინკრაზული, ასევე შოკებით გამოწვეული) უკეთ გასამკლავებლად (მაგ. მიზნობრიობის განმსაზღვრელი კრიტერიუმები და მეთოდი; ტრანსფერის ღირებულება; გადახდის სიხშირე / განრიგი) • შეუძლია საინვესტიციო სტრატეგიის (დაფარვის გაფართოება; შესაძლებლობები) ფოკუსირდება შოკებით დაზარალებულ მხარეებზე.	• ცვლილებების განსახორციელებლად პოლიტიკური ნების არქონა/სიმცირე. • განვითარების არაერთი ვერსიის დაკმაყოფილების საჭიროება. • ცვლილებამ შეიძლება დააცილოს პროგრამა მის მთავარ მიზანს.
ვერტიკალური გაფართოება (მთავრობის ან გაეროს ბავშთა ფონდის მიერ)	• შემთხვევათა წინასწარ განსაზღვრულ რაოდენობასთან სწრაფი ხელმისაწვდომობა. • არსებულ ადმინისტრაციულ სისტემებზე დამატება. • კოორდინაციის მკაფიო ჩარჩოები – ოპერაციები რჩება არსებული პროგრამების პარამეტრების ფარგლებში.	• ბენეფიციარებისა და კატასტროფებით დაზარალებული პირების ზოგიერთი, მაგრამ არა სრული გადაფარვა. • ეფექტიანი განხორციელების რეალური ბარიერები შეიძლება აგრეთვე იყოს პოლიტიკური ეკონომია და ინსტიტუციური კოორდინაციის ფაქტორები.
ჰორიზონტული გაფართოება (მთავრობის ან გაეროს ბავშთა ფონდის მიერ)	• პარალელური სისტემების შექმნის ნაცვლად იყენებს არსებულ ადმინისტრაციულ სისტემებს. • აღწევს კატასტროფით დაზარალებულთა უფრო ფართო სპექტრს – ავსებს ვერტიკალური გაფართოების ზოგიერთ სიცარიელეს/ ჩავარდნას.	• შემთხვევათა ახალი რაოდენობის სწრაფად გამორჩევის საკითხში სირთულეები – იდენტიფიცირება და კომუნიკაცია. • საჭიროებს დროებითი ჩართვისთვის ჩამოყალიბებულ კრიტერიუმებს. • შეიძლება რისკის ქვეშ დააყენოს საფუძვლად მყოფი პროგრამის მკაფიოობა (და შესაბამისად – მისი ლეგიტიმურობა). • ზემოთ ჩამოთვლილი მიზეზებით, პოლიტიკური მხარდაჭერის შესაძლო არქონა.
სხვა პროგრამაზე „აკიდება“ Piggy-backing (მთავრობის ან გაეროს ბავშთა ფონდის მიერ)	• იყენებს არსებულ სისტემებს დროებითი შემთხვევების რაოდენობის სწრაფად და ეფექტიანად მისაღწევად ისე, რომ თავიდან აირიდოს ჰორიზონტალურ გაფართოებასთან დაკავშირებული სირთულეები.	• მისაღწევად და დახმარების გასაცემად საჭიროებს ძლიერ ოპერაციულ სისტემებს. • წარმატება დამოკიდებულია სოციალურ რეესტრში მონაცემების ხარისხზე. • პოლიტიკური ეკონომიკის ფაქტორები – მაგალითად, იქნება თუ არა გაზიარებული მონაცემები/სოციალური რეესტრები? • სჭირდება ინსტიტუციებს შორის ძლიერი კოორდინაცია.

3.2 დაგეგმილი სოციალური ტრანსფერების ანალიზი

როგორც სექციაში 2 განვიხილეთ, საქართველოს მთავრობამ COVID-19-ის კრიზისით გამოწვეული უარყოფითი სოციალური შედეგების შესამსუბუქებლად დროებითი ფულადი ტრანსფერების გარკვეული ტიპების შემუშავების შესახებ გამოაცხადა. ამ ქვეთავში აღწერთ თითოეულ ამ ტრანსფერს და შევაფასებთ მათ შესაძლო უპირატესობებსა და უარყოფით მხარეებს წინა ქვეთავში ჩამოყალიბებული თეორიული ასპექტების გამოყენებითა და ეროვნული კონტექსტის სპეციფიკის გათვალისწინებით, ასევე - დაგეგმილი ტრანსფერების პარამეტრებს.

მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამის დაფარვის გაზრდა

70,000 ოჯახი (შეიცავს დაახლოებით 190,000 პირს), რომელიც ამჟამად უკვე დარეგისტრირებულია მონაცემთა ბაზაში და აქვს კეთილდღეობის სარეიტინგო ქულა 65,001-სა და 100,000-ს შორის (და შესაბამისად, ადრე ვერ აკმაყოფილებდნენ საოჯახო ფულადი ტრანსფერის მისაღებად საჭირო მოთხოვნებს), ავტომატურად მიიღებს დახმარებას 6 თვის განმავლობაში, მათი კეთილდღეობის მდგომარეობის ხელახლა შეუფასებლად. ოჯახები, რომლებიც მიზნობრივი სოციალური დახმარების მისაღებად განაცხადს მიმდინარე კრიზისის დროს შეიტანენ და მიიღებენ სარეიტინგო ქულებს ამავე ფარგლებში, ასევე ჩაითვლებიან შესაფერისად დახმარების მისაღებად, მსგავსად იმ ოჯახებისა, რომლებსაც პროგრამაში ჩასართავად განაცხადი კრიზისამდე ჰქონდათ შეტანილი. თუმცა, ახლად რეგისტრირებული ოჯახები, ნაცვლად სრული 6 თვისა, დახმარებას მხოლოდ დარჩენილი პერიოდის განმავლობაში მიიღებენ (ბენეფიტის შეწყვეტამდე). დახმარების მოცულობა იქნება თვეში 70 ლარი (22 აშშ დოლარი) ერთწევრიანი ოჯახისთვის, თვეში 90 ლარი (28 აშშ დოლარი) ორწევრიანი ოჯახისთვის და თვეში 35 ლარი (11 აშშ დოლარი) ყოველ წევრზე სამ და მეტწევრიანი შინამეურნეობებისთვის. ამ ტრანსფერის ბიუჯეტი შეფასებულია 45 მილიონ ლარად (14 მილიონი აშშ დოლარი). მოცემულ ტრანსფერს ორი მთავარი უპირატესობა აქვს. პირველი, სამიზნე ჯგუფი დანარჩენ მოსახლეობაზე უფრო ღარიბია. მეორე, მის განხორციელებას არ სჭირდება დამატებით ადმინისტრაციული რესურსები. მთავარი შეზღუდვა ეხება დიზაინს - ტრანსფერის მოცულობა უფრო მაღალი იქნება, ვიდრე არის უკვე არსებული ბენეფიციარებისთვის, რომლებიც, მიზნობრივი სოციალური დახმარების ფორმულის თანახმად, უფრო ღარიბები არიან. მაგალითად, ერთწევრიანი ოჯახი 63,000 სარეიტინგო ქულით ამჟამად იღებს თვეში 30 ლარს (9 აშშ დოლარი), რაც ორჯერ ნაკლებია იმ დახმარებაზე, რომელსაც 95,000 სარეიტინგო ქულის მქონე ერთწევრიანი ოჯახი მიიღებს. ასევე, 95,000 ქულის მქონე ორწევრიანი ოჯახი მიიღებს თვეში 90 ლარს (28 აშშ დოლარი), ხოლო 59,000 ქულის მქონე ორწევრიანი ოჯახს თვეში მხოლოდ 80 ლარი (25 აშშ დოლარი) ერგება. ამ განსხვავებებმა ამჟამინდელ ბენეფიციარებში შეიძლება გააჩინოს კითხვები მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამის სამართლიანობასთან დაკავშირებით.

ბავშვის დახმარებაზე დანამატი მიზნობრივი სოციალური დახმარების ბენეფიციარი ოჯახებისთვის, რომელთაც ჰყავთ სამი ან მეტი ბავშვი

ამჟამად, მონაცემთა ბაზაში რეგისტრირებული ყველა ოჯახი 100,001-ზე ნაკლები ქულით, ბავშვზე თვეში 50 ლარს (15 აშშ დოლარი) იღებს. ზოგ მუნიციპალიტეტში ეს 50 ლარი გაყოფილია 20 ლარი ფულად და 30 ბავშვის კვების ვაუჩერზე. მომდევნო 6 თვის განმავლობაში 100,001-ზე ნაკლები

სარეიტინგო ქულის მქონე 21,000 ოჯახი (რაც შეადგენს დაახლოებით 130,000 პირს), რომლებსაც ჰყავთ სამი ან მეტი ბავშვი, ოჯახში ბავშვების რაოდენობის მიუხედავად, თვეში დამატებით 100 ლარს (31 აშშ დოლარი) მიიღებს. ამ ტრანსფერის ბიუჯეტი შეფასებულია 13 მილიონ ლარად (4 მილიონი აშშ დოლარი). იმის გათვალისწინებით, რომ გაეროს ბავშვთა ფონდის კვლევა სამ და მეტ ბავშვიან ოჯახებს (განსაკუთრებით კი მათ, ვისი სარეიტინგო ქულაც ნაკლებია 100,000-ზე) ავლენს სიღარიბის ერთ-ერთ ყველაზე მაღალი რისკის მქონე ჯგუფად, ეს ტრანსფერი ძალიან კარგად არის დამიზნებული. თუმცა უკეთესი იქნებოდა ტრანსფერის თანხის გაზრდა ოჯახში ბავშვების რაოდენობის შესაბამისად, ასევე – მიზნობრივი სოციალური დახმარების მონაცემთა ბაზაში რეგისტრირებული იმ ოჯახების მოცვა, რომელთა ქულაც 100,000-ს აღემატება. ამ ტრანსფერის განხორციელება დამატებით ადმინისტრაციულ რესურსებს არ საჭიროებს.

გამოკვეთილი შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისა და შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ბავშვებისთვის სოციალური პაკეტის ტრანსფერის მომატება

ამჟამად დაახლოებით 40,000 გამოკვეთილი შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ადამიანი და შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ბავშვია, ვინც იღებს სოციალური დახმარების პაკეტს თვეში 220 ლარის (68 აშშ დოლარი) ოდენობით³². მომდევნო ოთხ თვის განმავლობაში ისინი თვეში დამატებით 100 ლარს (31 აშშ დოლარი) მიიღებენ. ტრანსფერის ბიუჯეტი შეფასებულია 25 მილიონ ლარად (7.8 მილიონი აშშ დოლარი). არსებულ ტრანსფერზე ამ დამატების განხორციელება ასევე არ მოითხოვს ზედმეტ ადმინისტრაციულ რესურსს. დანარჩენ მოსახლეობაზე მეტი საჭიროებების მქონე ამ ჯგუფების მხარდაჭერის გარდა, ეს ტრანსფერი შეგვიძლია განვიხილოთ, როგორც შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისთვის იმ სერვისების ნაწილობრივი კომპენსაცია, რომელთა გაცემაც მთავრობამ რამდენიმე კვირის განმავლობაში ვერ შეძლო საყოველთაო კარანტინის გამო.

უმუშევრობის შემწეობა ადრე ოფიციალურად დასაქმებული პირებისთვის

ამ კრიზისამდე საქართველოს არ ჰქონდა უმუშევრობის შემწეობის სქემა. ამჟამინდელი კრიზისის შედეგად ასეთი ადამიანების რიცხვის საგრძნობლად გაზრდის მოლოდინში, მთავრობამ გადაწყვიტა შემოეღო დროებითი დახმარება იმ პირებისთვის, ვინც კრიზისის დროს დაკარგა ოფიციალური სამსახური. ბენეფიციარები შეირჩევიან ეროვნული საგადასახადო რეესტრის მეშვეობით, რომელიც შეიცავს ყველა ინდივიდის მიერ საშემოსავლო გადასახადის გადახდის მონაცემებს. დახმარება ავტომატურად ჩაირიცხება ახლად წარმოქმნილ უმუშევართა ანგარიშებზე, საიდანაც ადრე ხდებოდა მათი საშემოსავლო გადასახადის დაკავება. მთავრობის შეფასებით, ამ ტრანსფერის მიღებისთვის საჭირო მოთხოვნები შეიძლება 350,000 ადამიანმა დააკმაყოფილოს. ეს ძალიან მაღალი ჩანს, ვინაიდან საქართველოში ოფიციალურად დასაქმებულ პირთა რაოდენობაა 1,039,600³³. ტრანსფერის თანხა მოიცავს თვეში 200 ლარს (62 აშშ დოლარი) ერთ პირზე და დახმარება გაიცემა ოთხ თვის განმავლობაში. ტრანსფერის მთელი ბიუჯეტი შეფასებულია 460 მილიონ ლარად (143 მილიონი აშშ დოლარი). მოსალოდნელია, რომ ამ დახმარების ადმინისტრირება შედარებით

³² სოციალური მომსახურების სააგენტო (2020), სტატისტიკა, http://ssa.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=610

³³ საქსტატი (2020), დასაქმება და უმუშევრობა, <https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/38/dasakmeba-da-umushevropa>

იოლი იქნება, ვინაიდან პოტენციურ ბენეფიციარებზე მონაცემები უკვე არსებობს და მათი განახლება ყოველთვიურად არის შესაძლებელი. ამას გარდა, დახმარების გაცემის შეწყვეტა შესაძლებელია მაშინვე, როგორც კი ბენეფიციარი იშვის ახალ ოფიციალურ სამსახურს და კვლავ აღირიცხება გადასახადის გადამხდელთა რეესტრში. უარყოფითი მხარე ის არის, რომ კრიზისამდე ოფიციალურად დასაქმებულთა უმრავლესობა არ არის ყველაზე მოწყვლადი ჯგუფი და უფრო მოსალოდნელია, რომ ეს არის ჯგუფი, რომელსაც გააჩნია გარკვეული ქონება და დანაშაულები, რისი გამოყენებაც უნდა შეეძლოს. იმ დროს, როცა უფრო დიდი მოცულობის ბენეფიციების გაცემა იმ პირებზე, ვისაც წვლილი შეჰქონდა სახელმწიფო ბიუჯეტში თავიანთი გადასახადებით, ორმხრივობის პრინციპით შეიძლება გამართლდეს, პრაქტიკაში ეს ასევე ნიშნავს, რომ მეტი საჭიროების მქონე ადამიანები ნაკლებ დახმარებას მიიღებენ. მაგალითად, თუ ოჯახში არის ორი ადამიანი და ორივემ დაკარგა ოფიციალური სამსახური, ისინი ნ თვის განმავლობაში მიიღებენ ჯამში 2,400 ლარს. ხოლო ამავე ზომის ოჯახი, რომლის არცერთი წევრი არ ყოფილა ოფიციალურად დასაქმებული (და შესაბამისად, ბევრად უფრო მოწყვლადი იყო), ნ თვის განმავლობაში მიიღებს მხოლოდ 540 ლარს, თუ ის დააკმაყოფილებს გაფართოებული მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამის საკვალიფიკაციო მოთხოვნებს (ანუ, მიიღებენ სარეიტინგო ქულას 65,001-დან 100,001-მდე).

თვითდასაქმებულთა დახმარება

საქართველოში თვითდასაქმება ძალიან გავრცელებულია და მთელი დასაქმების 45% და არასასოფლო სამეურნეო დასაქმების 36%-ს შეადგენს³⁴. მთავრობამ გადაწყვიტა, დახმარება აღმოეჩინა თვითდასაქმებული პირებისთვის (რომლებიც არ არიან ჩართულნი სოფლის მეურნეობაში, ვინაიდან აგრარული სექტორის წარმომადგენლებისთვის ცალკე აგრარული სუბსიდიებია ფერმერთა მფლობელობაში არსებული მიწის ფართობების შესაბამისად). ეს იქნება ერთჯერადი დახმარება 300 ლარის (93 აშშ დოლარი) ოდენობით. ბენეფიციართა მოსალოდნელი რაოდენობა ჯერ არ დაკონკრეტებულა, მაგრამ ტრანსფერის სრული ბიუჯეტი შეფასებულია 75 მილიონ ლარად (23 მილიონი აშშ დოლარი), რაც იძლევა 250,000 თვითდასაქმებულის დახმარების საშუალებას. თუმცა ამ ტრანსფერის განხორციელება სხვებთან შედარებით ბევრად რთული იქნება, როგორც ეს პრემიერ-მინისტრმაც დაადასტურა. მთავარი პრობლემა ის არის, რომ თვითდასაქმებულთა უდიდესი უმრავლესობა არ არის დარეგისტრირებული მონაცემთა არანაირ საჯარო ბაზაში, ვინაიდან მათი დასაქმება არაფორმალურია. ამ პრობლემის გადასაჭრელად მთავრობამ გამოაცხადა, რომ ის თვითდასაქმებულებისგან მიიღებს შემოსავლის ნებისმიერ დადასტურებას (მაგ., გაწეული მომსახურების ქვითრები ან საბანკო ამონაწერი პროდუქტისა და მომსახურების საფასურის ჩვენებით) დარეგისტრირებული ბიზნესიდან წერილობით დადასტურებას იმის თაობაზე, რომ კონკრეტულმა პირმა მათ გარკვეული სახის სამუშაო შეუსრულა. თუმცა მთავრობა ასევე აცნობიერებს, რომ ყველაზე მეტად მოწყვლადი თვითდასაქმებული პირები, როგორიცაა ქუჩის მოვაჭრეები, ვერ შეძლებენ ამგვარი დოკუმენტების წარმოდგენას და შესაბამისად, ვერ მიიღებენ დახმარებას. კიდევ ერთი სირთულე იმაში მდგომარეობს, რომ დახმარების მისაღებად თვითდასაქმებული პირები უნდა დარეგისტრირდნენ ჯანდაცვის სამინისტროს ვებგვერდზე, ხოლო მათმა ნაწილმა, განსაკუთრებით კი ყველაზე მოწყვლადმა პირებმა, არ იციან კომპიუტერის გამოყენება. ასევე, ერთჯერადი დახმარების თანხა ძალიან მცირეა იმისთვის, რათა ამ სამიზნე ჯგუფს დაუკომპენსიროს დაკარგული შემოსავალი.

³⁴ საქსტატი (2020) დასაქმება და უმუშევრობა, <https://www.geostat.ge/en/modules/categories/38/employment-and-unemployment>

დასკვნები:

საერთო ჯამში, საქეზარია, რომ კრიზისის საპასუხოდ მთავრობამ შეიმუშავა რამდენიმე ფართომასშტაბიანი დახმარება და მალე დაარიგებს მას. თუმცა, ისევე როგორც ნებისმიერი ერთჯერადი ღონისძიების დროს, ამ დახმარებებს გარკვეული შეზღუდვებიც ახლავს. ამ ეტაპზე არ არის გარკვეული, შესაძლებელია თუ არა რამე ცვლილების შეტანა გადაუდებელ დახმარებებში, რაც გეგმით ნ-თვის განმავლობაში უნდა გაიცეს. და ვინაიდან, ამ კრიზისის უარყოფითი გავლენა, სავარაუდოდ, ბევრად უფრო ხანგრძლივი დროით იქნება საგრძნობი, გაეროს ბავშვთა ფონდმა უნდა გაითვალისწინოს ეს გამოწვევები თავის სისტემატურ ძალისხმევებში საქართველოში ბავშვებისა და სიღარიბეში მაცხოვრებელი ოჯახების მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად. პირველი საკითხი ეხება ადრე ოფიციალურად დასაქმებული პირებისთვის უმუშევრობის შემწეობის სხვაობას სხვა ტრანსფერებთან. ჯერჯერობით, მთავრობა უპირატესობას პირველს ანიჭებს, ვინაიდან ის გადაუდებელი სოციალური ტრანსფერებისთვის გამოყოფილი მთელი ბიუჯეტის 75%-ს შეადგენს. თუმცა უმუშევრობის შემწეობის მიმღებთა უმრავლესობა მიზნობრივი სოციალური დახმარების ბენეფიციარებზე, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებსა და თვითდასაქმებულებზე, ნაკლებ მოწყვლადია. შესაბამისად, თუ გადაუდებელი ტრანსფერები ნ-თვის პერიოდის შემდეგაც გაგრძელდება, რეკომენდებული იქნება მეტი საფინანსო რესურსის გამოყოფა იმ ტრანსფერებზე, რომლებიც უფრო მიმართულია ღარიბებისკენ. მეორე, დიდი ალბათობით, თვითდასაქმებულთა დიდი ნაწილი (თუ არა მათი უმრავლესობა) არ მიიღებს არანაირ დახმარებას, ვინაიდან ისინი ვერ შეძლებენ არაოფიციალური დასაქმების დამტკიცებას. ამ პრობლემის გადასაჭრელად ყველაზე ოპტიმალური გზა თვითდასაქმებულთა დარწმუნებაა, გააკეთონ განაცხადი მიზნობრივ სოციალურ დახმარებაზე. თუმცა, ვინაიდან ამ კრიზისის დადგომამდე მათ სავარაუდოდ უფრო მაღალი შემოსავალი ჰქონდათ (და შესაბამისად - კეთილდღეობის უკეთესი მაჩვენებელიც), ვიდრე მიზნობრივი სოციალური დახმარების მიმღებთა უმრავლესობას, ეს პირები ალბათ ვერ დააკმაყოფილებენ ამ დახმარების მიღების მოთხოვნებს, თუ მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამის ფორმულაში არ შევა მნიშვნელოვანი ცვლილებები („დიზაინის ცვლილებები“). მესამე, თუ მიზნობრივი სოციალური დახმარების მისაღებად აპლიკანტთა რაოდენობა (თვითდასაქმებულები, ისევე, როგორც ამ კრიზისისგან დაზარალებული სხვა პირები) მკვეთრად გაიზრდება, მაღალია პროგრამის ადმინისტრაციული სიმძლავრის გადაძაბვის ალბათობა. ამ მხრივ მთავრობამ მიიღო მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილება, დროებით შეეწყვიტა ბენეფიციართა სისტემატური გადამოწმება. ეს სოციალური მომსახურების სააგენტოს გამოუთავისუფლებს ადამიანური რესურსების ნაწილს და შესაძლებელი იქნება მათი მიმართვა გაზრდილ შემოღინებასთან გასამკლავებლად. თუმცა, თუ რაღაც პერიოდის შემდეგ აპლიკანტთა გაზრდილი რაოდენობა ახალი ნორმა გახდება, საჭირო იქნება ახალი სოციალური აგენტების, ისევე როგორც სოციალური მომსახურების სააგენტოს სხვა ახალი ადმინისტრაციული თანამშრომლების რეკრუტირება და მომზადება. მეოთხე, საჭიროა მიზნობრივი სოციალური დახმარების ბენეფიციარების დონის გადახედვა, რათა კეთილდღეობის უფრო დაბალი ქულების მქონე ადამიანებმა არ მიიღონ ნაკლები მოცულობის დახმარება, ვიდრე ახლად შემოღინებულმა პირებმა კეთილდღეობის ბევრად მაღალი ქულებით.

ცხრილი 3. საქართველოში დაგეგმილი გადაუდებელი ფულადი ტრანსფერების დადებითი მხარეებისა და შეზღუდვების შეჯამება

პროგრამა	მოკლე აღწერა	სტრატეგია	საპროგნოზო დაფარვა და ბიუჯეტი	დადებითი მხარეები	შეზღუდვები
მიზნობრივი სოციალური დახმარების გაფართოება	ოჯახები, რომლებმაც სოციალურ დახმარებაზე განაცხადი შეიტანეს კრიზისამდე და ვერ დააკმაყოფილეს მოთხოვნები, ვინაიდან მათი სარეიტინგო ქულა 65,001-დან 100,000-მდე იყო, ავტომატურად გახდებიან ფულადი დახმარების მიმღებნი: თვეში 70 ლარი ერთწევრიანი ოჯახისთვის, 90 ლარი ორწევრიანი ოჯახისთვის და 35 ლარი თითო წევრზე სამი და მეტწევრიანი ოჯახისთვის. დახმარების გაწევა მოხდება 6 თვის განმავლობაში.	ჰორიზონტალური გაფართოება	70,000 ოჯახი 190,000 პირით, 45 მილიონი ლარი	ავტომატური ჩართვა ზოგავს სოციალური მომსახურების სააგენტოს დროსა და ადამიანურ რესურსებს; სამიზნე ჯგუფი დანარჩენ მოსახლეობაზე უფრო ღარიბია.	ახალი ბენეფიციარების ოჯახების ზოგიერთი ტიპისთვის ტრანსფერები უფრო დიდია, ვიდრე ამჟამინდელი ბენეფიციარებისთვის, რომლებიც, პროგრამის თანახმად, უფრო ღარიბები არიან.
დანამატი ბავშვის დახმარებაზე ოჯახებისთვის სამი და მეტი ბავშვით	სამი და მეტ ბავშვიანი ყველა ოჯახი 100,001-ზე ნაკლები სარეიტინგო ქულით მიიღებს თვეში 100 ლარს 6 თვის განმავლობაში, ბავშვის დახმარებაზე დანამატად, რომელსაც ამჟამად იღებენ.	ვერტიკალური გაფართოება	21,000 ოჯახი 130,000 პირით; 13 მილიონი ლარი	სამიზნე ჯგუფს, ყველა სოციალურ-ეკონომიკურ ჯგუფს შორის სიღარიბის ყველაზე მაღალი რისკი აქვს; ადმინისტრაციულად, დანამატის განხორციელება ადვილია.	ტრანსფერის ზომა არ იზრდება ოჯახში ბავშვების რაოდენობასთან ერთად; სამი და მეტბავშვიანი ოჯახები 100,000-ზე მეტი სარეიტინგო ქულით ასევე შეიძლება, საშუალო ოჯახებზე უფრო ღარიბები იყვნენ.
სოციალური პაკეტის გაზრდა გამოკვეთილი შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისთვის და შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ბავშვებისთვის.	გამოკვეთილი შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები და შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ბავშვები მიიღებენ თვეში 100 ლარს 6 თვის განმავლობაში, დამატებით იმ სოციალურ პაკეტებზე, რასაც ამჟამად იღებენ	ვერტიკალური გაფართოება	40,000 პირი; 25 მილიონი ლარი	ამ სამიზნე ჯგუფებს აქვს სიღარიბის უფრო მაღალი რისკი, ვიდრე დანარჩენ მოსახლეობას; ადმინისტრაციულად, დანამატის განხორციელება ადვილია.	
უმუშევრობის შემწეობა ოფიციალურად დასაქმებული პირებისთვის, ვინც დაკარგა სამსახური	პირები, რომლებმაც დაკარგეს ოფიციალური სამსახური, მიიღებენ თვეში 200 ლარს 6 თვის განმავლობაში.	სხვა პროგრამაზე „აკიდება“ Piggybacking	350,000-მდე პირი, 460 მილიონი ლარი	საგადასახადო რესტრის მონაცემები იძლევა სამიზნე ჯგუფის სწრაფი და ზუსტი გამოვლენის საშუალებას. დახმარების შეწყვეტა შესაძლებელია, თუ ბენეფიციარი კვლავ გახდება დასაქმებული	სამიზნე ჯგუფი არ არის დანარჩენ მოსახლეობაზე უფრო ღარიბი დახმარება არის საშუალო ხელფასის მხოლოდ 18%
თვითდასაქმებული პირების დახმარება	თვითდასაქმებული პირები მიიღებენ ერთჯერად დახმარებას 300 ლარის ოდენობით	პარალელური სისტემა	250,000 პირი, 75 მილიონი ლარი	თვითდასაქმებულები დანარჩენ მოსახლეობაზე უფრო ღარიბები არიან	ყველაზე მოწყვლადმა თვითდასაქმებულებმა შეიძლება ვერ დაადასტურონ თავიანთი სტატუსი სხვა ტრანსფერებისგან განსხვავებით, ეს ერთჯერადი დახმარებაა და შესაბამისად, თანხა დაბალია.

4. რეკომენდებული ქმედებები

ქვეყნის ზოგადი კონტექსტის, დაგეგმილი გადაუდებელი სოციალური ტრანსფერების დადებითი და უარყოფითი მხარეებისა და გაეროს ბავშვთა ფონდის შესაძლებლობების შეფასებაზე დაყრდნობით, მთავრობის მხარდაჭერა მომდევნო თვეებში მის მიერ შემუშავებული ანტიკრიზისული ღონისძიებების გატარებაში რიგი კონკრეტული ამოცანების განხორციელებით არის რეკომენდებული.

პირველი, სხვა შემთხვევების მსგავსად, გადაუდებლად აუცილებელია COVID-19 პანდემიის მომენტალური სოციალური ზეგავლენების შეფასება და ყველაზე მეტად დაზარალებული მოწყვლადი ჯგუფების გამოვლენა. სტატისტიკის ეროვნული ბიურო (საქსტატი) ატარებს ორ კვარტალურ კვლევას, რომლებიც ამ თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია. ესენია: შინამეურნეობათა შემოსავლებისა და ხარჯების კვლევა (HIES) და სამუშაო ძალის კვლევა (LFS). ამ კვლევებს შეუძლიათ მთელი რიგი სასარგებლო ფაქტების მოწოდება – მაგალითად, სიღარიბისა და უმუშევრობის გავრცელებაში მომხდარი ცვლილებების შესახებ ძირითადი სოციალურ-ეკონომიკური ჯგუფების ჭრილში. თუმცა, საჭიროა, ამ მონაცემებს დაემატოს ეროვნულ დონეზე წარმომადგენლობითი დამატებითი კვლევა, რომლის კითხვარიც სპეციალურად შეიქმნება მიმდინარე კრიზისების სპეციფიკისა და დეტალების გათვალისწინებით. ამგვარი კვლევა ასევე მოგვცემდა ახლად შექმნილი გადაუდებელი სოციალური ტრანსფერების ეფექტის გაზომვის საშუალებას, რაც, თავის მხრივ, დაგვეხმარებოდა პროგრამის დიზაინში საჭირო შესატანი ცვლილებების განსაზღვრაში. გაეროს ბავშვთა ფონდს, საქართველოში ეროვნულ დონეზე წარმომადგენლობითი კვლევების შემუშავებისა და განხორციელების სოლიდური გამოცდილება და ექსპერტიზა აქვს. ამიტომაც, ფონდი ალბათ ყველაზე შესაფერისი დონორი ორგანიზაციაა ამგვარი კვლევის ინიცირებისა და ჩატარებისთვის. იმისათვის, რათა კვლევის შედეგები პოლიტიკის ნაყოფიერ გადაწყვეტილებებში აისახოს, რეკომენდებულია, სამთავრობო სტრუქტურების აქტიური ჩართულობა კვლევის ყველა ეტაპზე – კითხვარის შემუშავებიდან ანალიტიკური ანგარიშის და/ან პოლიტიკის დოკუმენტის შექმნის ჩათვლით.

მეორე, ანალიზმა აჩვენა, რომ იმ დროს, როდესაც ფართომასშტაბიანი საგანგებო სიტუაციების დროს მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამას უნდა დაემატოს სხვა სოციალური ტრანსფერები, რათა მოიცვას დაზარალებული მოსახლეობის უფრო მეტი წილი, გრძელვადიან პერსპექტივაში ეს ყველაზე ეფექტიანი მექანიზმია კრიზისებით დაზარალებული ოჯახებისთვის სისტემატური დახმარების აღმოსაჩენად. ასევე დიდია ალბათობა, რომ ნ თვის შემდეგ, საჭირო გახდეს, სხვა ახალი სოციალური პროგრამების ბენეფიციარებმა, განსაკუთრებით კი საგრძნობლად დაზარალებულმა თვითდასაქმებულმა პირებმა, ფულადი დახმარების მისაღებად შეიტანონ განაცხადი მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამაში ჩასართავად. დაფინანსების გაზრდასთან ერთად, არსებობს ორი კრიტიკული წინაპირობა იმისთვის, რათა მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამამ ეფექტიანად უპასუხოს ახალწარმოქმნილი მოწყვლადი ჯგუფების საჭიროებებს. ერთი მხრივ, საჭიროა მიზნობრიობის განმსაზღვრელი ფორმულის გადასინჯვა იმისათვის, რათა გათვალისწინებული იყოს ახლად წარმოქმნილი მოწყვლადი ჯგუფების კეთილდღეობის პირობები, რაც, სავარაუდოდ, განსხვავებული იქნება ტრადიციულად პროგრამაში ჩართული ადამიანების პირობებისგან. ამჟამად, მსოფლიო

ბანკი ატარებს სამუშაოებს, რომელთა მიხედვითაც უნდა გადაისინჯოს მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამის ფორმულა. იმისათვის, რათა მოწყვლადი ბავშვების საჭიროებები კვლავაც ადეკვატურად აისახოს ამ ახალ ფორმულაში, გაეროს ბავშვთა ფონდის ადგილობრივმა ოფისმა თვალყური უნდა მიადევნოს ფორმულის გადასინჯვის პროცესს და დარწმუნდეს, რომ ეს საკითხი შედის მსოფლიო ბანკთან და მთავრობის შესაბამის ორგანოებთან შესაბამისი პოლიტიკის განხილვის დღის წესრიგში. მეორე მხრივ, ისმება მნიშვნელოვანი კითხვები, რამდენად შესწევს ძალა სოციალური მომსახურების სააგენტოს, გაუმკლავდეს საგრძნობლად გაზრდილი სამუშაოს მოცულობას დამატებითი თანამშრომლების აყვანის გარეშე. შესაბამისად, რეკომენდებულია, რომ გაეროს ბავშვთა ფონდის ადგილობრივმა ოფისმა შესთავაზოს ქვეყნის მთავრობას ტექნიკური შეფასების ჩატარება სოციალური მომსახურების სააგენტოს იმ ადამიანური რესურსების შესაძლებლობების (და შესაბამისად, დამატებითი საფინანსო რესურსების) მოდელირებით, რაც სააგენტოს დასჭირდება სხვადასხვა სცენარის შემთხვევაში (მაგალითად, თვიური განაცხადების რაოდენობის 20-დან 50%-მდე მატება) მისი ჩვეული რეჟიმით მუშაობის გასაგრძელებლად. თავის მხრივ, შეფასების შედეგები გამოყენებული იქნებოდა სოციალური მომსახურების სააგენტოს მიერ მისთვის დამატებითი სიმძლავრის მისაცემად გეგმის შესამუშავებლად.

ავტორები:

დიმიტრი გუგუშვილი

თინათინ ბაუმი

ნინო დავითაშვილი